

## Wer Inklusion will, sucht Wege: zehn Jahre UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Monographie / monograph

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Deutsches Institut für Menschenrechte

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention. (2019). *Wer Inklusion will, sucht Wege: zehn Jahre UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland*. (Analyse / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-62874-7>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.




Deutsches Institut  
für Menschenrechte

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Analyse

# Wer Inklusion will, sucht Wege

Zehn Jahre UN-Behindertenrechtskonvention  
in Deutschland



Menschen-  
rechte  
jetzt!

## Das Institut

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

## Die Autor\_innen

Dr. Valentin Aichele, LL.M., Dr. Sabine Bernot, Catharina Hübner, LL. M., Dr. Susann Kroworsch, Dr. Britta Leisering, Peter Litschke, Dr. Leander Palleit, Kristin Pöllmann, Dr. Judith Striek, LL.M.



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Analyse

# Wer Inklusion will, sucht Wege

Zehn Jahre UN-Behindertenrechtskonvention  
in Deutschland



# Vorwort

In diesem Jahr feiert die UN-Behindertenrechtskonvention ihr zehnjähriges Jubiläum in Deutschland. „Wer Inklusion will, sucht Wege, wer sie nicht will, sucht Begründungen“ – mit diesem von Hubert Hüppe, dem Bundesbeauftragten für die Belange behinderter Menschen von 2009 bis 2013, geprägten Slogan lässt sich die erste Umsetzungsdekade der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland trefflich charakterisieren. Denn in den letzten zehn Jahren sind in Bund, Ländern und Gemeinden viele Wege zur Inklusion gesucht *und* gefunden worden. Viele Menschen aus Politik, verschiedenen Professionen, aus der Zivilgesellschaft, darunter nicht zuletzt viele Frauen, Männer und Kinder mit Behinderungen, haben die Ziele der UN-Behindertenrechtskonvention als individuelles wie gesellschaftspolitisches Anliegen kreativ und mit Erfolg verfolgt. Deshalb hat sich Deutschland positiv verändert.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte zieht mit dem vorliegenden Bericht eine Zwischenbilanz. In neun Kapiteln wird zu jeweils ein bis zwei Themenschwerpunkten der Sachstand ermittelt, positive Entwicklungen werden beispielhaft aufgezeigt. Der Bericht benennt darüber hinaus auch die Desiderate, arbeitet aktuelle Aufgaben heraus und stellt Elemente des Umsetzungsprogramms der kommenden Dekade zusammen. Die Kapitel schließen jeweils mit Empfehlungen, die Politik und andere Akteure zu Diskussionen und weiterführenden Schritten anregen sollen.

**Prof. Dr. Beate Rudolf**

Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte

So sehr es in den ersten zehn Jahren der Umsetzung gelungen ist, praktische Erfolge zu erreichen, weiterführende Entscheidungen und Maßnahmen zu treffen oder gar bei Menschen Begeisterung für die Inklusion zu wecken, so sind auch zahlreiche gesellschaftliche Widerstände zutage getreten. Sicherlich gibt es auch andere politische Ziele als die Inklusion, die die Politik berücksichtigen musste und muss. Aber es wurden eben immer wieder auch „Begründungen“ im Sinne von Vorwänden angeführt, die eine weiterreichende Entwicklung zu mehr Inklusion in Deutschland unnötig und eher grundlos erschwert und verhindert haben.

Die Bilanz nach zehn Jahren Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention fällt also gemischt aus: Sie erlaubt es, das Erreichte zu feiern und es mit der Hoffnung zu verbinden, dass Mut und Tatkraft die zweite Umsetzungsdekade prägen werden.

Denn das erste Jahrzehnt zeigt: Es lohnt sich für die Politik, dem Umbau der Gesellschaft hin zur inklusiven Gesellschaft einen hohen Stellenwert zu geben und sich für die Gewährleistung gleicher Rechte von Menschen mit Beeinträchtigungen mit Kraft und Expertise einzusetzen. Inklusion überall und von Anfang an macht unsere Gesellschaft gerechter und humaner, weil sie jedem Menschen ermöglicht, sein Potential voll zu entfalten, an allen Lebensbereichen teilzuhaben und sie mitzugestalten. Gegen Ausgrenzung und Abwertung setzt Inklusion die Anerkennung der menschlichen Vielfalt und der Selbstbestimmung jedes Menschen, ohne die eine freiheitliche Gesellschaft nicht bestehen kann.

**Dr. Valentin Aichele**

Leiter der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte

# Inhalt

<b>Zusammenfassung</b>	<b>9</b>
<hr/>	
<b>1 Einleitung</b>	<b>11</b>
<hr/>	
<b>2 Das Recht auf Wohnen</b>	<b>16</b>
<hr/>	
2.1 Menschenrechtliche Vorgaben	16
2.2 Umsetzung des Rechts auf Wohnen in Deutschland	17
2.2.1 Barrierefreier Wohnraum	17
2.2.2 Personenzentrierte Unterstützungsangebote	17
2.2.3 Inklusive Sozialräume	22
2.3 Fazit und Empfehlungen	22
<b>3 Das Recht auf Mobilität</b>	<b>24</b>
<hr/>	
3.1 Menschenrechtliche Vorgaben	24
3.2 Umsetzung des Rechts auf Mobilität in Deutschland	25
3.3 Fazit und Empfehlungen	29
<b>4 Das Recht auf inklusive Bildung</b>	<b>30</b>
<hr/>	
4.1 Menschenrechtliche Vorgaben	30
4.2 Umsetzung des Rechts auf Bildung in Deutschland	31
4.2.1 Abbau von Strukturen der gesonderten Förderung und Beschulung	31
4.2.2 Hochschulbildung	33
4.3 Fazit und Empfehlungen	36



<b>5</b>	<b>Das Recht auf Arbeit und Beschäftigung</b>	<b>38</b>
5.1	Menschenrechtliche Vorgaben	38
5.2	Umsetzung des Rechts auf Arbeit in Deutschland	39
5.2.1	Inklusiver Arbeitsmarkt	40
5.2.2	Werkstätten für Menschen mit Behinderungen	42
5.3	Fazit und Empfehlungen	43
<b>6</b>	<b>Das Recht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht</b>	<b>45</b>
6.1	Menschenrechtliche Vorgaben	45
6.2	Umsetzung der gleichen Anerkennung vor dem Recht in Deutschland	46
6.2.1	Die Selbstbestimmung stärken	47
6.2.2	Rechtliche Stellung von Menschen mit Behinderungen in gerichtlichen Verfahren	49
6.3	Fazit und Empfehlungen	50
<b>7</b>	<b>Das Recht, sich an demokratischen Wahlen zu beteiligen</b>	<b>51</b>
7.1	Menschenrechtliche Vorgaben	51
7.2	Umsetzung des Wahlrechts in Deutschland	52
7.2.1	Wahlrechtsausübung	52
7.2.2	Wahlrechtsausschlüsse	52
7.3	Fazit und Empfehlungen	55
<b>8</b>	<b>Das Recht auf angemessene Vorkehrungen</b>	<b>56</b>
8.1	Menschenrechtliche Vorgaben	56
8.2	Umsetzung des Rechts auf angemessene Vorkehrungen	57
8.2.1	Verankerung im öffentlichen Recht	57
8.2.2	Verankerung im Privatrecht	58
8.2.3	Umsetzung in der Praxis	59
8.3	Fazit und Empfehlungen	60



<b>9</b>	<b>Aktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK</b>	<b>61</b>
9.1	Menschenrechtliche Vorgaben	61
9.2	Umsetzung der Aktionspläne	62
9.2.1	Partizipation von Menschen mit Behinderungen	64
9.2.2	Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in vulnerablen Lebenslagen	67
9.3	Fazit und Empfehlungen	69
<b>10</b>	<b>Inklusive Entwicklungszusammenarbeit</b>	<b>70</b>
10.1	Menschenrechtliche Vorgaben	70
10.2	Umsetzung der UN-BRK in der deutschen EZ	71
10.3	Fazit und Empfehlungen	74
<b>11</b>	<b>Fazit</b>	<b>75</b>
<b>12</b>	<b>Literatur und Dokumente</b>	<b>77</b>
<b>Abkürzungen</b>		<b>86</b>
<b>Anhang</b>		<b>88</b>
Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention		89
Darstellung des Staatenberichtszyklus		90

# Zusammenfassung

Die UN-Behindertenrechtskonvention ist seit dem 26. März 2009 in Deutschland für alle staatlichen Stellen rechtsverbindlich und damit eine wichtige Richtschnur politischen Handelns für Bund, Länder und Kommunen. Zum zehnjährigen Jubiläum des Inkrafttretens der Konvention in Deutschland zieht die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte im vorliegenden Bericht Bilanz: Wie steht es um die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen in Deutschland? Welche Fortschritte sind zu verzeichnen und wo tun sich weiterhin schwerwiegende Probleme auf?

Der Bericht befasst sich mit neun Themenfeldern, die die Alltagsgestaltung von Menschen mit Behinderungen stark berühren (Wohnen, Mobilität,

Bildung und Arbeit), ihre Persönlichkeitsrechte betreffen (gleiche Anerkennung vor dem Recht, Wahlrecht, Gleichstellungsrecht) sowie mit der Frage, inwiefern die deutsche Politik im In- und Ausland die Umsetzung der Konvention systematisch mitdenkt (Aktionspläne zur UN-BRK, Inklusion in der Entwicklungszusammenarbeit). Die Kapitel stellen jeweils die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der UN-Konvention dar, um anschließend den Umsetzungsstand in Deutschland zu bewerten. Jedes Kapitel zeigt gute Beispiele auf und schließt mit Empfehlungen, wie die Menschenrechte bei politischen Entscheidung und konkreten Maßnahmen stärker berücksichtigt werden können. Ein Fazit am Ende des Berichts bewertet die zurückliegende Umsetzungsdekade in einer Gesamtschau.



# 1 Einleitung

Vor zehn Jahren, am 26. März 2009, trat die UN-Behindertenrechtskonvention<sup>1</sup> (UN-BRK) in Deutschland in Kraft und wurde damit Teil der deutschen Rechtsordnung.<sup>2</sup> Die UN-Konvention ist für alle staatlichen Stellen verbindlich. Bund, Länder und Gemeinden müssen sich in allen Maßnahmen, die Menschen mit Behinderungen berühren, an sie halten (siehe Artikel 4 UN-BRK). Mehr noch, besteht der staatliche Auftrag darin, die Rechte von Menschen mit Behinderungen politisch aktiv zu fördern und umzusetzen. Damit verpflichtet die UN-Konvention die Politik zu einer Neuausrichtung ihrer behindertenpolitischen Vorhaben: Menschen mit Behinderungen sollen nicht länger als Fürsorge-Objekte betrachtet werden und von damit verbundenen passiven Rollen befreit werden. Sie sollen vielmehr als Träger\_innen von Menschenrechten anerkannt werden, die in allen Bereichen des Lebens mit dem Recht ausgestattet sind, von Anfang an dabei zu sein und aktiv teilhaben zu können. Wichtig ist auch das Empowerment von Menschen mit Behinderungen selbst. Kernprinzipien der UN-BRK sind Autonomie und Selbstbestimmung sowie Inklusion, das heißt das gleichberechtigte Miteinander von Menschen mit und ohne Behinderungen.

In Deutschland sind rund 9,4 Prozent der Bevölkerung, also 7,8 Millionen Menschen, amtlich als schwerbehindert anerkannt.<sup>3</sup> Zu den Menschen mit Behinderungen zählt die UN-BRK darüber hinaus auch nicht als schwerbehindert anerkannte Personen, etwa Menschen mit langfristigen chronischen Erkrankungen, psychischen oder anderen Beeinträchtigungen, die auf gesellschaftliche Barrieren stoßen und deren Teilhabechancen dadurch

reduziert sind (vgl. Artikel 1 UN-BRK). Das neue menschenrechtliche Verständnis von Behinderung lautet: „Man ist nicht behindert, sondern man wird behindert.“ Behinderungen entstehen etwa aus einer fehlenden Unterstützung, aus verzögerter Rehabilitation, aus der Versagung geeigneter Hilfsmittel, aus dem fehlenden Zugang zu Informationen oder aus baulichen Barrieren. Legt man dieses Verständnis von Behinderung zugrunde, dann erhöht sich der Anteil an Menschen mit Behinderungen an der Gesamtbevölkerung auf bis zu 25 Prozent.<sup>4</sup>

Das zehnjährige Jubiläum der UN-BRK ist für die unabhängige Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte eine gute Gelegenheit, Bilanz zu ziehen. Schließlich wurde sie 2009 im Deutschen Institut für Menschenrechte – der Nationalen Menschenrechtsinstitution Deutschlands – eigens mit dem Auftrag eingerichtet, die Umsetzung der UN-Konvention in Deutschland konstruktiv wie kritisch zu begleiten. Ihr Mandat ergibt sich direkt aus der UN-BRK selbst (siehe Artikel 33 Absatz 2 UN-BRK) und wurde auch im Gesetz über das Deutsche Institut für Menschenrechte aufgenommen (siehe Seite 89).

Wo also stehen wir in Deutschland nach zehn Jahren Umsetzung der UN-BRK? Welche Fortschritte sind zu verzeichnen? Inwieweit wurde das Innovationspotential, das der UN-BRK zu Beginn der Umsetzungsphase zugeschrieben wurde,<sup>5</sup> genutzt? Welche Aufgaben stehen in der anbrechenden Dekade an? Diese Fragen leiteten

---

1 Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13.12.2006; veröffentlicht im Bundesgesetzblatt (BGBl. 2008, II S. 1420) und ratifiziert mit Wirkung zum 26.03.2009.

2 Kotzur / Richter (2012), S. 81–92.

3 Statistisches Bundesamt (2018a), S. 5–6.

4 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013), S. 8, 44.

5 Vgl. Bielefeldt (2009).

die Mitarbeitenden der Monitoring-Stelle bei der Erstellung des vorliegenden Berichts.

Die Befunde zeigen exemplarisch auf: Die deutsche Behindertenpolitik hat sich in den letzten zehn Jahren bemerkenswert positiv verändert. Eine Vielzahl von Akteur\_innen nimmt sich des Themas seither in neuer Qualität an: Staatliche Stellen auf allen Zuständigkeitsebenen, private Akteur\_innen wie Unternehmen und vor allem Menschen mit Behinderungen selbst engagieren sich für die Verbesserung der Lebenssituation von Menschen mit Beeinträchtigungen und setzen sich dafür ein, dass Barrieren, die eine gleichberechtigte Rechtswahrnehmung verhindern oder erschweren, abgeschafft werden. Heute prägt das menschenrechtliche Verständnis von Behinderung die Gesetzgebung im Teilhabe- und Antidiskriminierungsrecht ebenso wie im Arbeits- und Sozialrecht. Das Partizipationsgebot der UN-BRK („Nichts über uns ohne uns!“) hat vielen Menschen mit Behinderungen neue Räume eröffnet, ihre Sichtweisen und Forderungen einzubringen, sei es durch Beirats-tätigkeiten oder andere Beteiligungsformen.

Neben diesen Beispielen für eine positive Wende in der Behindertenpolitik sind aber in den letzten zehn Jahren auch Umsetzungsprobleme zu beobachten. Sonderstrukturen für Menschen mit Behinderungen in Deutschland nehmen immer noch einen besonderen Stellenwert ein. Große Wohneinrichtungen, Sonderkindergärten und -schulen, Fördereinrichtungen und Werkstätten galten traditionell als Errungenschaft des deutschen Wohlfahrtsstaates, die ein beschütztes Leben ermöglichten sollten. Sie platzierten die Menschen jedoch weitestgehend an den Rand der Gesellschaft. Diese „Sonderwelten“ bestehen, auch wenn Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen heute eine größere Rolle spielt, bis heute fort und sind in der vergangenen Dekade bisweilen sogar ausgebaut worden. Sie stehen

dem der UN-BRK zugrundeliegenden Verständnis von Inklusion jedoch grundlegend entgegen. Den Erhalt von exkludierenden Sonderwelten kritisieren auch die Vereinten Nationen, weil sie darin die Gefahr erkennen, dass Menschen aufgrund ihrer Behinderungen künstlich auf Orte und Wege am Rande der Gesellschaft festgelegt und damit in der Realisierung eigener Lebensentwürfe massiv eingeschränkt werden.

Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen wacht von internationaler Warte aus über die Umsetzung der UN-Konvention und überprüft ihre Umsetzung in Deutschland im Abstand von mehreren Jahren (siehe Abb. S. 90).<sup>6</sup> Das internationale Gremium prüfte Deutschland 2015 zum ersten Mal und äußerte danach in seinen Abschließenden Bemerkungen Empfehlungen zur Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Aufgabe des Staates ist es, so der UN-Ausschuss, bestehende Sonderwelten in den Bereichen Arbeit, Bildung und Wohnen abzubauen oder gar abzuschaffen.<sup>7</sup> Er äußerte sich darüber hinaus zu vielen Bereichen, in denen noch kein wirksamer Rechtsschutz für Menschen mit Behinderungen besteht, etwa zur gesundheitlichen Versorgung von Menschen mit einer psychischen Beeinträchtigung oder zum Gewaltschutz für Frauen und Mädchen mit Behinderungen. Aktuell hat die zweite Prüfrunde begonnen: Seit September 2018 liegt eine neue Frageliste des UN-Ausschusses an die Bundesregierung vor, mit der er den neuen Sachstand in Deutschland ermitteln will. Die Frageliste knüpft teilweise an die Empfehlungen von 2015 an, setzt aber auch neue Themenschwerpunkte.<sup>8</sup>

Der vorliegende Bericht der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention untersucht, wo Deutschland bei der Umsetzung ausgewählter Aufgabenstellungen steht und welche Entwicklungen sich dort in den letzten Jahren beobachten

<sup>6</sup> Das 18-köpfige Gremium richtet am Ende von Staatenberichtsprüfungen in Abschließenden Bemerkungen Empfehlungen zur besseren Verwirklichung der in der Konvention formulierten Rechte an die Vertragsstaaten und legt die UN-BRK durch Allgemeine Bemerkungen zu einzelnen Konventionsartikeln aus. Im ersten Jahrzehnt seines Bestehens war der UN-Ausschuss sehr aktiv. So hat er bereits sieben Allgemeine Bemerkungen verabschiedet, in denen er die Artikel der UN-Konvention auslegt und weiter konkretisiert, etwa zu den Rechten auf inklusive Bildung, ein unabhängiges Leben in der Gemeinschaft und auch zu den Partizipationsgeboten; vgl. dazu [www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GC.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GC.aspx) (abgerufen am 05.03.2019).

<sup>7</sup> Vgl. UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015), Ziff. 21, 46, 50.

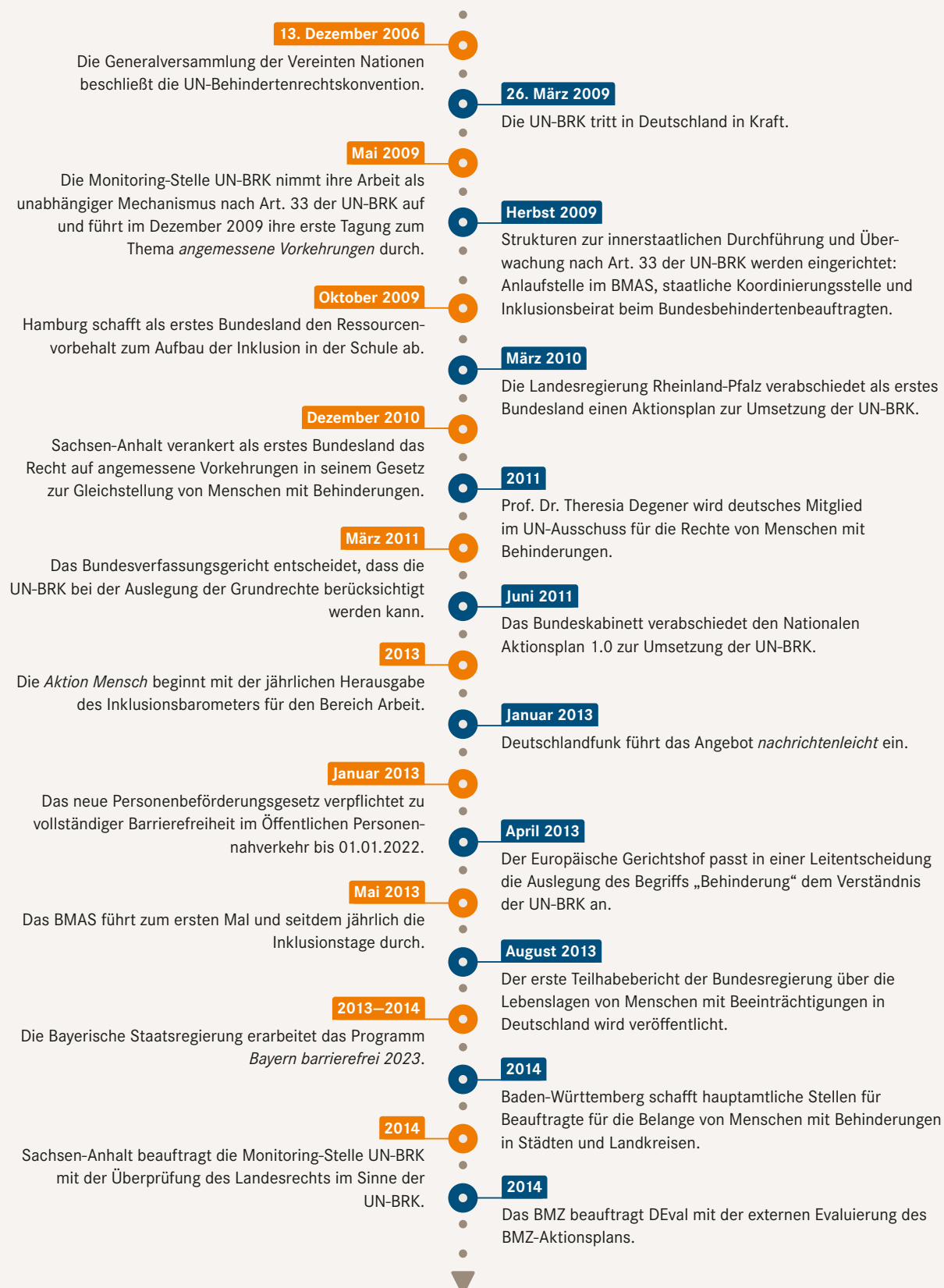
<sup>8</sup> Vgl. UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018b).

lassen. Die komplexe Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen in Deutschland und die zahlreichen Entwicklungen und Akteur\_innen der letzten Jahre kann er nicht vollständig abbilden. Vielmehr nimmt er neun ausgewählte Themenfelder in den Blick und betrachtet die Entwicklung in diesen Bereichen unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten: Die Themen Wohnen, Bildung, Arbeit und Mobilität sind für die Alltagsgestaltung von Menschen mit Behinderung von zentraler Bedeutung, hier besteht für besonders viele Menschen großer Handlungsbedarf. Das Wahlrecht, das Benachteiligungsverbot sowie die gleiche Anerkennung vor dem Recht (Stichwort: rechtliche Betreuung) sind derzeit rechtlich rege diskutierte Umsetzungsfragen. Nicht zuletzt dient ein vergleichender Blick auf die Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auf Landesebene dazu, Errungenschaften und Herausforderungen in Hinsicht auf dieses systematische Umsetzungsinstrument zu beleuchten. Indem dem Stellenwert der Rechte von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit nachgegangen wird, wird auch ein in der allgemeinen Diskussion weniger diskutiertes Thema aufgegriffen.

Die Untersuchung skizziert zunächst für jeden Themenbereich die völkerrechtlichen Grundlagen aus der UN-BRK, stellt anschließend den Stand der Umsetzung in Deutschland dar (Stand: 28.02.2019, in Kapitel 7 wurden aktuelle Entwicklungen bis zum 15.03.2019 aufgenommen) und zeigt gute Beispiele auf. Die einzelnen Kapitel verarbeiten die aktuell verfügbaren Quellen und stützen sich teilweise auf eigene Datenerhebungen. Entsprechend ihrer Aufgabe, die internationalen Impulse in den hiesigen Raum hineinzugeben, zu übertragen und zu erklären, greift die Monitoring-Stelle besonders auf UN-Dokumente, vor allem Abschließende Bemerkungen (Concluding Observations) und Allgemeine Bemerkungen (General Comments), zurück. Jedes Kapitel schließt mit Empfehlungen, wie die Menschenrechte bei politischen Entscheidung und konkreten Maßnahmen stärker berücksichtigt werden können. Ein Fazit am Ende des Berichts bewertet die zurückliegende Umsetzungsdekade in einer Gesamtschau.

# Die Umsetzung der UN-BRK in Deutschland

## Schlaglichter auf die erste Umsetzungsdekade







## 2 Das Recht auf Wohnen

Das Menschenrecht auf Wohnen und Leben in der Gemeinschaft ist von besonderer Bedeutung für ein selbstbestimmtes Leben. Wo ein Mensch wohnt und seinen Lebensmittelpunkt hat, bestimmt über seine Möglichkeiten, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben.

Auch zehn Jahre nach Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) können viele Menschen mit Behinderungen nicht selbstbestimmt wohnen. Statt in einer eigenen Wohnung leben sie in isolierenden Großeinrichtungen oder sind von ihrer Familie abhängig. Das liegt unter anderem daran, dass deutschlandweit bezahlbarer barrierefreier Wohnraum, personenzentrierte Unterstützungsangebote sowie inklusive Sozialräume fehlen.

### 2.1 Menschenrechtliche Vorgaben

Jeder Mensch hat das Recht auf Wohnen und einen angemessenen Lebensstandard – dieses Recht wurde 1966 im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) festgeschrieben (Artikel 11 UN-Sozialpakt). Die UN-BRK konkretisiert in Artikel 19 (Unabhängige Lebensführung und die Einbeziehung in die Gemeinschaft) das Recht auf Wohnen für Menschen mit Behinderungen: Menschen mit Behinderungen dürfen nicht gegen ihren Willen gezwungen werden, in besonderen Wohnformen zu leben. Stattdessen müssen sie unabhängig von der Art oder Schwere ihrer Beeinträchtigung gleichberechtigt mit anderen ihren Wohnort selbstbestimmt wählen können (Artikel 19 Buchstabe a)). Die UN-BRK macht konkrete Vorgaben dazu, wie dieses Wahlrecht umzusetzen ist. Als

Alternative zu den traditionellen Großeinrichtungen müssen inklusive Wohnformen für Menschen mit Behinderungen verfügbar gemacht werden. Dazu sollen flächendeckend personenzentrierte Unterstützungsdienste bereitgestellt werden (Artikel 19 Buchstabe b)). Gleichzeitig muss ein inklusiver und barrierefreier Sozialraum geschaffen werden, in dem Dienstleistungen der Allgemeinheit gleichermaßen von Menschen mit und ohne Behinderungen genutzt werden können (Artikel 19 Buchstabe c)). Das Recht auf Wohnen steht in engem Bezug zu den Verpflichtungen der Zugänglichkeit (Artikel 9 UN-BRK), insbesondere im Hinblick auf den barrierefreien Wohnungsbau sowie quartiersbezogene Dienstleistungen und Angebote.

Die UN-BRK verpflichtet staatliche Stellen zur Deinstitutionalisierung: Sie müssen dafür sorgen, dass institutionalisierte Wohnformen schrittweise zugunsten anderer Wohnformen, die Menschen mehr Selbstbestimmung und eine unabhängige Lebensführung gewährleisten, abgebaut werden. Dies betonte auch der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Rahmen der ersten Staatenprüfung der Bundesrepublik im Jahr 2015. Besorgt über den hohen Grad an Institutionalisierung und den Mangel an alternativen Wohnformen in Deutschland empfahl er, mehr Finanzmittel für diesen Veränderungsprozess bereitzustellen, ambulante Dienstleistungen auszubauen sowie den Zugang von Menschen mit Behinderungen zu Programmen und Leistungen zum Leben in der Gemeinschaft zu verbessern.<sup>9</sup> Ziel müsse es sein, Menschen mit Behinderungen die Entscheidung und Kontrolle über das eigene Leben sowie Inklusion und soziale Teilhabe zu ermöglichen, so der UN-Ausschuss auch 2017 in seiner Allgemeinen Bemerkung zum Recht auf unabhängige Lebensführung.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015), Ziff. 41, 42b, 42c.

<sup>10</sup> UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2017d), Ziff. 27.

## 2.2 Umsetzung des Rechts auf Wohnen in Deutschland

In Deutschland stößt das gemeinsame Leben von Menschen mit und ohne Behinderungen im Zeichen der Inklusion auf große Akzeptanz.<sup>11</sup> Tatsächlich hat sich in den letzten zehn Jahren die Anzahl an Menschen mit Behinderungen, die in der eigenen Wohnung inmitten der Gemeinde ambulant betreut werden, nahezu verdoppelt.<sup>12</sup> Nichtsdestotrotz steht Deutschland bei der Verwirklichung des Rechts auf eine unabhängige Lebensführung von Menschen mit Behinderungen immer noch vor großen Herausforderungen. Denn im Bereich Wohnen bestehen weiterhin Sonderwelten – heute leben mehr Menschen mit Behinderungen in stationären Wohneinrichtung als bei Inkrafttreten der UN-BRK.

### 2.2.1 Barrierefreier Wohnraum

Nimmt man zunächst die Lage auf dem Wohnungsmarkt in den Blick, so fällt auf, dass es deutschlandweit an bezahlbarem barrierefreiem Wohnraum fehlt. Dies hat zur Folge, dass Menschen mit Behinderungen ihren Wohnort nur eingeschränkt wählen können und weiter in institutionalisierten Wohnformen leben. Es gibt weder Daten dazu, wie viele Wohnungen in Deutschland barrierefrei sind, das heißt die DIN-Norm zum Bau barrierefreier Wohnungen (DIN 18040-2) erfüllen, noch gibt es Zahlen zum tatsächlichen Bedarf an barrierefreien Wohnungen. Die Bundesregierung geht jedoch davon aus, dass derzeit ein großer Mangel an barrierefreiem Wohnraum herrscht und der Bedarf, insbesondere angesichts der demografischen Entwicklung, stark steigen wird.<sup>13</sup>

Um die Wohnungsnot von Menschen mit Behinderungen auf absehbare Zeit zu beheben, wäre es notwendig, Bauherren von Beginn an zu barrierefreiem Bauen zu verpflichten. Dies wäre auch kostengünstiger als der Umbau bereits bestehender

Wohnungen.<sup>14</sup> Ein Blick auf die Bauvorschriften auf Länderebene zeigt jedoch, dass diese lediglich dazu verpflichten, einen Bruchteil der Wohnungen im Neubau barrierefrei zu gestalten (siehe Abb. S. 18). Barrierefreiheit wird zudem unterschiedlich verstanden und bedeutet im Detail häufig, dass das Gebäude und auch die Wohnung nicht uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbar sind, etwa weil nur der Eingangsbereich, aber nicht alle Räume barrierefrei sind. Darüber hinaus bestehen vielfach Ausnahmeregelungen, die es Bauherren erlauben, bei einem behaupteten „unverhältnismäßigem Mehraufwand“ in bestimmten Bereichen auf eine barrierefreie Gestaltung zu verzichten. Das Bauordnungsrecht wird also derzeit nicht effektiv als Instrument für die Schaffung von Wohnraum für Menschen mit Behinderungen genutzt.

Zu würdigen dagegen ist das durch die Bundesregierung initiierte Programm Altersgerecht Umbauen der Kreditanstalt für Wiederaufbau, das Fördermittel zum Abbau von Barrieren im Bestandsbau bereitstellt. Die Mittel dieses Förderprogramms waren jedoch in der Vergangenheit schnell ausgeschöpft und sollten daher aufgestockt werden. Bund, Länder und Kommunen sollten im Rahmen der 2018 angekündigten Wohnraumoffensive<sup>15</sup> gezielt für Barrierefreiheit eintreten. Die Fördermittel sollten für die Schaffung von barrierefreiem, uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbarem Wohnraum eingesetzt werden, wie es auch die Behindertenbeauftragten aus Bund und Ländern anregen.<sup>16</sup>

### 2.2.2 Personenzentrierte Unterstützungsangebote

Um ein unabhängiges Leben in der Gemeinschaft führen zu können, müssen auch individuelle, personenzentrierte Unterstützungsdienste vorhanden sein, die Menschen mit Behinderungen selbst kontrollieren können.<sup>17</sup>

11 Die Studie von Güllner (2014) zeigt, dass die Akzeptanz allerdings weitaus geringer ausfällt, wenn es um die konkrete Ausgestaltung dieses abstrakten Zieles geht, etwa in Hinblick auf Inklusion in der Schule oder im Arbeitsleben. Vgl. ebd., S. 90–92.

12 Siehe Abb. S. 20.

13 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016c), S. 259, 282.

14 Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund / Terragon (2017).

15 Vgl. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2018).

16 Vgl. Behindertenbeauftragte aus Bund und Ländern (2018).

17 Vgl. UN, Office of the High Commissioner for Human Rights (2014), Ziff. 21.

## Vorgaben der Bauordnungen zum Anteil barrierefreier Wohnungen

	zuletzt geändert	vorgeschriebener Anteil barrierefrei erreichbarer Wohnungen
<b>Musterbauordnung (MBO) der Bauministerkonferenz*</b>	2016	in Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen: – die Wohnungen eines Geschosses oder – eine entsprechende Anzahl an Wohnungen, verteilt auf mehrere Geschosse
<b>Baden-Württemberg</b>	2017	wie MBO, allerdings nur bei reinen Wohngebäuden, d. h. Gebäuden, die „überwiegend der Wohnnutzung dienen und außer Wohnungen allenfalls Räume für die Berufsausübung freiberuflich oder in ähnlicher Art Tätiger“ enthalten
<b>Bayern</b>	2018	wie MBO; außerdem: bei Gebäuden mit vorgeschriebenem Aufzug ein Drittel der Wohnungen
<b>Berlin</b>	2018	wie MBO
<b>Brandenburg</b>	2018	wie MBO
<b>Bremen</b>	2018	wie MBO
<b>Hamburg</b>	2018	wie MBO, allerdings nur bei Gebäuden mit mehr als vier Wohnungen
<b>Hessen</b>	2018	in Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen: 20 Prozent der Wohnungen, höchstens jedoch 20 Wohnungen
<b>Mecklenburg- Vorpommern</b>	2018	wie MBO
<b>Niedersachsen</b>	2018	wie MBO, allerdings nur bei Gebäuden mit mehr als vier Wohnungen; außerdem ist innerhalb von Wohnungen, die sich über mehrere Geschosse erstrecken, eine stufenlose Erreichbarkeit der Wohnungen nicht erforderlich
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	2018	in Gebäuden mit mehr als zwei Nutzungseinheiten: alle Wohnungen
<b>Rheinland-Pfalz</b>	2015	in Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen: – von den ersten drei Wohnungen eine – von allen weiteren Wohnungen jede achte Wohnung
<b>Saarland</b>	2018	wie MBO
<b>Sachsen</b>	2018	wie MBO
<b>Sachsen-Anhalt</b>	2018	wie MBO
<b>Schleswig-Holstein</b>	2018	wie MBO
<b>Thüringen</b>	2018	wie MBO

Quelle: Eigene Auswertung der Musterbauordnung (MBO) der Bauministerkonferenz und der Landesbauordnungen

\* Die MBO geht zurück auf einen Beschluss der Bauministerkonferenz der Länder. Sie ist unverbindlich, hat aber eine starke praktische Wirkung erlangt. Aus Sicht der UN-BRK sind die dort enthaltenen Standards jedoch unzulänglich und deshalb kritisch zu betrachten.

Ein Blick auf die aktuelle Datenlage zum Wohnen von Menschen mit Behinderungen lässt mehrere Aspekte deutlich werden. Zunächst fällt auf, dass es keine repräsentativen Daten dazu gibt, ob und wie das subjektive Wunsch- und Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen bei der Wahl ihrer Wohnform beachtet wird.<sup>18</sup> Es ist also nicht bekannt, ob die Menschen diesen Kernaspekt des selbstbestimmten Wohnens ausüben könnten. Zudem wird deutlich, dass noch immer die Mehrheit der Menschen mit Behinderungen in stationären Wohneinrichtungen lebt und die Anzahl stationärer Plätze in den letzten zehn Jahren sogar zugenommen hat. In Deutschland werden heute mehr Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen betreut als zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der UN-BRK (siehe Abb. S. 20).

2009 lebten circa 177.000 Menschen mit Behinderungen in Wohneinrichtungen, 2017 waren es circa 197.000. Prozentual gestaltet sich das Verhältnis von stationär zu ambulant derzeit folgendermaßen: 2017 lebten 50,9 Prozent der Leistungsberechtigten in einer stationären Einrichtung und 43,5 Prozent ambulant betreut in der eigenen Wohnung. 5,6 Prozent lebten in einer ambulant betreuten Wohngemeinschaft. Letztere können nur dann als unabhängige Lebensführung im Sinne der UN-BRK betrachtet werden kann, wenn die Bewohner\_innen alle ihr Leben betreffenden Entscheidungen kontrollieren können und ihre Autonomie und Wahlmöglichkeiten gewahrt bleiben.<sup>19</sup> Auch die finanziellen Mittel werden überwiegend im stationären Bereich eingesetzt. 2016 gaben die Sozialhilfeträger für das stationär betreute Wohnen 9,4 Milliarden Euro aus, für das ambulant betreute Wohnen nur 1,8 Milliarden Euro.<sup>20</sup>

Der Abbildung auf S. 20 ist ebenfalls zu entnehmen, dass im Verlauf der letzten zehn Jahre erfreulicherweise immer mehr Menschen mit

Behinderungen ambulant wohnen. Dabei sind jedoch mindestens zwei Aspekte zu beachten. Erstens variiert das Verhältnis vom ambulanten zum stationären Wohnen (Ambulantisierungsquote) zwischen den einzelnen Bundesländern stark. Die aktuellen Kennzahlen aus dem Jahr 2016 zeigen: In den bayerischen Bezirken Niederbayern und Oberpfalz sowie in Sachsen-Anhalt wurden weniger als 30 Prozent der Leistungsempfänger\_innen ambulant betreut. In Berlin und Hamburg lag der Anteil hingegen bei 70 beziehungsweise 66,8 Prozent. Nordrhein-Westfalen verfügt über die höchste Ambulantisierungsquote der Flächenländer mit 61,7 beziehungsweise 55,8 Prozent (für den Landschaftsverband Rheinland beziehungsweise den Landschaftsverband Westfalen-Lippe).<sup>21</sup>

Noch gewichtiger ist zweitens, dass vom Ausbau ambulanter Angebote nicht gleichermaßen alle Menschen mit Behinderungen profitieren: Nutznießende sind vor allem Menschen mit psychosozialer Behinderung (sogenannte „seelische Behinderung“), die 71 Prozent der 2016 ambulant betreuten Personen ausmachen. Menschen mit intellektueller Beeinträchtigung (sogenannte „geistige Behinderung“) und Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf (sogenannte schwer-mehrfach behinderte Menschen) werden größtenteils in stationären Einrichtungen betreut, dort machen sie fast zwei Drittel aller Leistungsbezieher\_innen aus. Dieses Verhältnis besteht seit 2007 unverändert.<sup>22</sup> Das heißt, dass insbesondere Menschen mit intellektueller Beeinträchtigung nicht die gleichen Chancen haben, bedarfsgerechte Unterstützung auch außerhalb von Einrichtungen zu erhalten. Sie sind derzeit besonders von fehlenden Wahlmöglichkeiten in Bezug auf die Wohnform betroffen.

Um die Umsetzung der UN-BRK voranzubringen, müssten ambulante Wohnkonzepte für Menschen mit allen Arten von Beeinträchtigungen

18 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016c), S. 260.

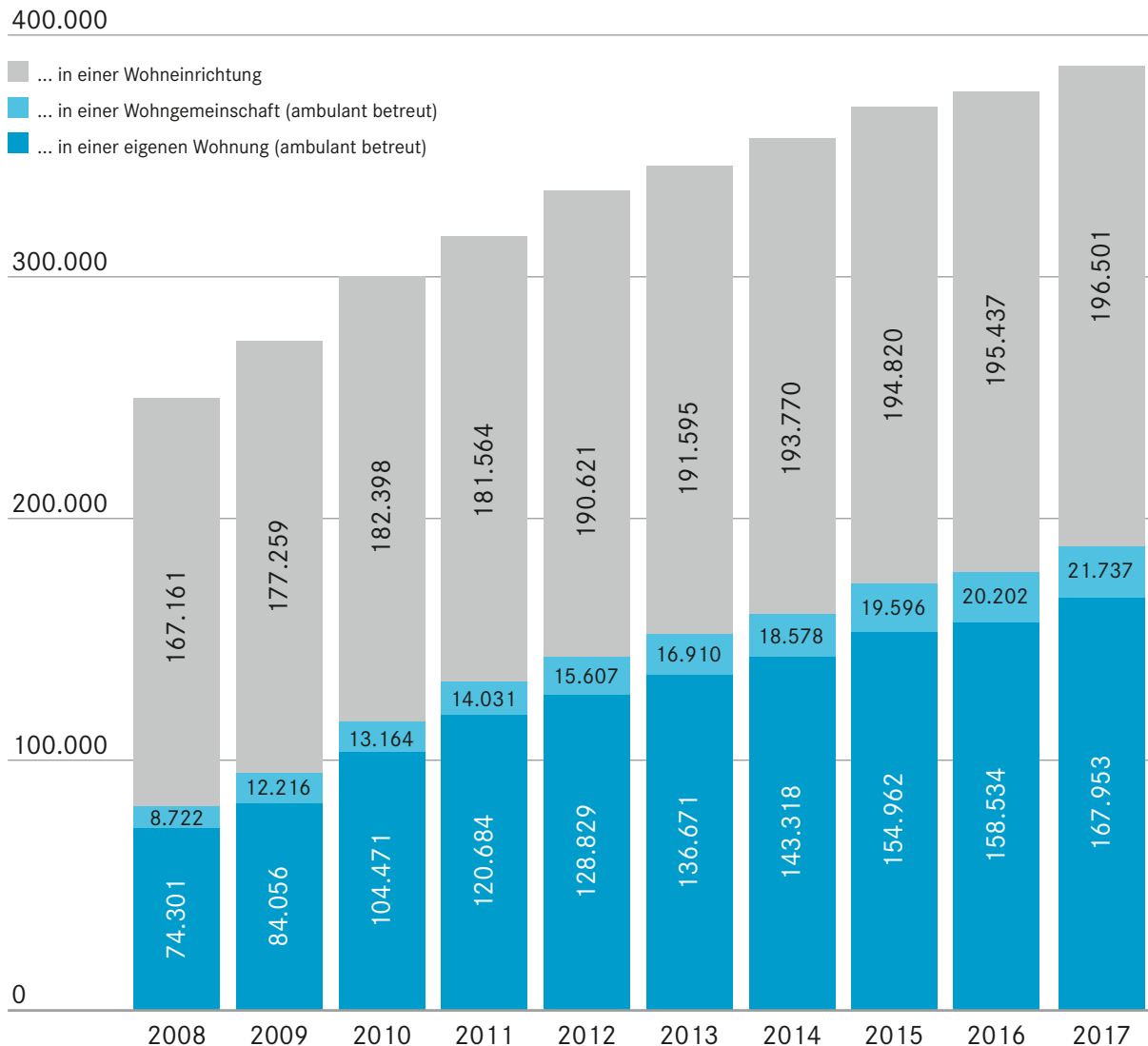
19 Siehe dazu, was der UN-Ausschuss unter institutionellen Umgebungen versteht: UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2017d), Ziff. 16c.

20 Bundesarbeitsgemeinschaft überörtlicher Sozialhilfeträger (2018), S. 7–8.

21 Siehe ebd., S. 15. Der Hintergrund für die unterschiedlichen Quoten ist in zum Teil gezielten Aktivitäten der Sozialhilfeträger zur Ambulantisierung zu vermuten. Beispielsweise in Hamburg durch das mit den freien Trägern über Konsenspapiere vereinbarte Ambulantisierungsprogramm und im Bereich des LVR durch den Abschluss entsprechender Zielvereinbarungen (siehe Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz Hamburg (2010) sowie Landschaftsverband Rheinland (2019)).

22 Bundesarbeitsgemeinschaft überörtlicher Sozialhilfeträger (2018), S. 18.

## Empfänger\_innen von Hilfen zum selbstbestimmten Leben in betreuten Wohnmöglichkeiten



Quelle: Sonderauswertung zur Sozialhilfestatistik (Statistisches Bundesamt), eigene Darstellung

weiterentwickelt sowie Angebote personenzentrierter, gemeindenaher Unterstützung ausgebaut werden. Derzeit bekennen sich lediglich vier der sechzehn amtierenden Landesregierungen in ihren Regierungsprogrammen zum inklusiven Wohnen.<sup>23</sup> In der Mehrheit der Koalitionsverträge taucht das Wohnen von Menschen mit Behinderungen nicht auf oder es wird vereinzelt sogar im Widerspruch zur UN-BRK thematisiert. So will etwa die nordrhein-westfälische Landesregierung

unterstützte Wohnformen nur gleichberechtigt mit stationären Einrichtungen fördern<sup>24</sup> – die UN-BRK fordert hingegen eine Deinstitutionalisierung.

Als positiver Schritt zur Umsetzung der UN-BRK ist die Einführung des Persönlichen Budgets als Leistungsform zu bewerten, auf das seit 2008 ein Rechtsanspruch besteht.<sup>25</sup> Das Persönliche Budget soll mehr Selbstbestimmung in der Wahl der Unterstützungsleistungen ermöglichen. 2010 lag

<sup>23</sup> Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (2019).

<sup>24</sup> CDU / FDP (2017), S. 106.

<sup>25</sup> Das Persönliche Budget wurde auch von den Vereinten Nationen ausdrücklich gelobt. Vgl. UN, Office of the High Commissioner for Human Rights (2014), Ziff. 38.



der Anteil an Persönlichen Budgets bezogen auf alle Empfänger\_innen von Eingliederungshilfe allerdings bei unter 1 Prozent. Alleine Rheinland-Pfalz stach im bundesweiten Vergleich mit einem Anteil von 18,3 Prozent Persönlicher Budgets an allen Leistungsberechtigten der Eingliederungshilfe hervor. Über die geringe Inanspruchnahme wird fachlich und politisch seit einiger Zeit diskutiert. So lassen Studienergebnisse vermuten, dass zu wenig Wissen zum Persönlichen Budget besteht und daher Unsicherheiten im Umgang mit dieser Leistungsform bestehen. Doch bewährt sich diese Leistungsform nach Aussagen der Nutzer\_innen für sie in der Praxis und ermöglicht ihnen einen großen Zugewinn an Selbstbestimmung.<sup>26</sup>

Das am 23.12.2016 verabschiedete Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz, BTHG) geht einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung. Leistungen der

Eingliederungshilfe sollen zukünftig nicht mehr von der Wohnform abhängig sein, sondern getrennt von Leistungen zum Lebensunterhalt erbracht werden. Unterstützung soll damit personenzentriert erfolgen und an den Bedarfen der individuellen Person orientiert sein. Dadurch soll mehr Wahlfreiheit in Bezug auf das Wohnen ermöglicht werden.<sup>27</sup> Die entsprechenden Regelungen treten ab dem 01.01.2020 in Kraft, ihre Auswirkungen werden sich also erst in den nächsten Jahren zeigen. Derzeit werden verschiedene Regelungen bereits modellhaft erprobt. Kritisch zu prüfen sind die Auswirkungen der Angemessenheits- und Zumutbarkeitsprüfung auf das Wunsch- und Wahlrecht der Wohnform (lediglich „angemessene“ Wünsche der Leistungsberechtigten sind gesetzlich zu beachten) sowie die Möglichkeit gemeinschaftlicher Leistungserbringungen im ambulanten Bereich (in der allgemeinen Diskussion auch als „Zwangspoolen“ bezeichnet).

### **Ambulantisierungsprogramm in Hamburg: Ausbau der ambulanten Betreuung von Menschen mit intellektuellen Beeinträchtigungen**

Im Jahr 2005 startete in Hamburg ein Programm, das den Ausbau der ambulanten Betreuung für Menschen mit sogenannten geistigen und mehrfachen Behinderungen im eigenen Wohnraum systematisch förderte. Ziel des Modellprojektes war es, diesen Personen das Leben in der eigenen Wohnung zu ermöglichen. Dazu verabschiedete die Sozialbehörde Hamburg zusammen mit den Trägern der Freien Wohlfahrtspflege und privaten Anbietern sozialer Leistungen ein gemeinsam erarbeitetes Konsenspapier.<sup>28</sup> Als Zielgröße wurde darin die Umwandlung von 770 stationären Plätzen in ambulant betreute Wohnsituationen vereinbart. Ein übergeordnetes Ziel des Programmes war die Weiterentwicklung des Hilfesystems im Sinne der UN-BRK. Grundsätze wie das Wunsch- und Wahlrecht der betroffenen Personen in Bezug auf ihre Wohnform,

ihre Beteiligung an der Ausgestaltung des Programms sowie unabhängige Beratungsmöglichkeiten bildeten weitere Eckpunkte des Konsenspapiers, das auch von Vertreter\_innen der Hamburger Landesarbeitsgemeinschaft für behinderte Menschen (LAG) unterzeichnet wurde. Bis 2010 gelang es durch dieses Programm in Hamburg mehr als 500 Menschen mit intellektuellen Beeinträchtigungen aus dem stationären Bereich in eine eigene Wohnung umziehen zu lassen. Das Programm lief bis 2013 und wurde im Nachgang von der Universität Hamburg wissenschaftlich evaluiert.<sup>29</sup>

Hamburg ist eines der wenigen Länder, denen es seit 2007 im bundesweiten Vergleich gelungen ist, die Fallzahlen im stationären Wohnen, wenn auch minimal, zu senken; dies hat sonst nur der Landschaftsverband Rheinland erreicht.<sup>30</sup>

26 Vgl. Prognos (2013).

27 Siehe beispielsweise Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2018b).

28 Siehe Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz Hamburg (30.06.2010), <https://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/2355814/2010-06-30-bsg-unterschrift-konsenspapier/> (abgerufen am 15.03.2019).

29 Siehe Franz / Beck (2015).

30 Siehe Bundesarbeitsgemeinschaft überörtlicher Sozialhilfeträger (2018), S. 19; zu Rheinland-Pfalz liegen seit 2007 keine Daten vor.



### 2.2.3 Inklusive Sozialräume

Eine dritte wichtige Voraussetzung für ein unabhängiges Leben in der Gemeinschaft ist ein inklusiver Sozialraum. Nur wenn die Nachbarschaft, der Stadtteil und die Kommune für Menschen mit verschiedenen Beeinträchtigungsformen zugänglich sind, können Menschen mit und ohne Beeinträchtigung gleichberechtigt zusammenleben. Kommunale Stadtentwicklungspolitik muss daher inklusiv gedacht werden, das heißt sie muss bei der Planung von allgemeinen Angeboten und Dienstleistungen die Zugänglichkeit systematisch berücksichtigen und Menschen mit Behinderungen konsequent daran beteiligen.<sup>31</sup> Dies ist für eine selbstbestimmte Alltagsgestaltung von Menschen mit Behinderungen von zentraler Bedeutung. Gesetzliche Vorgaben zur Gestaltung eines zugänglichen öffentlichen Raumes sind in den Behindertengleichstellungsgesetzen von Bund und Ländern enthalten. Die Zugänglichkeit von privaten Dienstleistungen, beispielsweise von Geschäften, Gaststätten oder Arztpraxen, ist bisher allerdings nicht gesetzlich geregelt.

Bislang gibt es kaum Daten zur inklusiven Gestaltung deutscher Kommunen. Es liegen auch keine Erkenntnisse darüber vor, ob und wie weit der Sozialraum in Deutschland in den letzten Jahren inklusiver geworden ist. Bei einer bundesweiten Befragung der Aktion Mensch zum Thema „Barrierefreiheit in deutschen Städten“ im Jahr 2016 gaben 43 Prozent der Deutschen an, dass es in ihrer Stadt zahlreiche Barrieren gebe. Die Hälfte der Befragten hielten öffentliche Einrichtungen nur für eingeschränkt zugänglich.<sup>32</sup> Hier bestehen auch zehn Jahre nach Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention, vor allem für die Kommunen, große politische Herausforderungen.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) sucht derzeit durch seine Initiative Sozialraum Inklusiv die inklusive Sozialraumgestaltung von Städten, Landkreisen und Gemeinden zu fördern. Ziel ist die Vernetzung von Akteuren und die Förderung von Fachwissen

(Bewusstseinsbildung).<sup>33</sup> Das Bundesteilhabegesetz verpflichtet die Länder dazu, für flächen- und bedarfsdeckende, am Sozialraum orientierte und inklusiv ausgerichtete Angebote zu sorgen und die Träger der Eingliederungshilfe bei der Umsetzung ihres Sicherstellungsauftrages zu unterstützen.<sup>34</sup>

## 2.3 Fazit und Empfehlungen

Bei der Umsetzung des Rechts auf Wohnen sind in Deutschland seit Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention Fortschritte zu verzeichnen: Länder und Kommunen haben insbesondere die Plätze im ambulanten Wohnen deutlich ausgebaut, so dass heute fast doppelt so viele Menschen mit Behinderungen in der Gemeinschaft betreut werden als vor zehn Jahren. Von diesem Trend profitieren insbesondere Menschen mit psychosozialer Behinderung. Menschen mit intellektueller Beeinträchtigung und diejenigen mit komplexem Unterstützungsbedarf dagegen bleiben zurück. Das BTHG von 2016 zielt darauf ab, die Ambulantisierung zukünftig weiter zu fördern, indem das Wunsch- und Wahlrecht aller Menschen mit Behinderungen in Bezug auf den Wohnort gestärkt werden soll.

Bislang nimmt jedoch auch die Zahl der Plätze in stationären Wohneinrichtungen stetig zu: Heute werden mehr Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen betreut als zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der UN-Konvention. Es ist es also in den letzten zehn Jahren nicht gelungen, Menschen mit Behinderungen, unabhängig von Art und Schwere ihrer Beeinträchtigung, ein selbstbestimmtes Leben in einem inklusiven Umfeld zu garantieren. Es fehlt insbesondere an bezahlbarem barrierefreiem Wohnraum, an personenzentrierten Unterstützungsangeboten und an inklusiven Sozialräumen mit allgemein zugänglichen Dienstleistungen.

<sup>31</sup> Vgl. auch Behindertenbeauftragte aus Bund und Ländern (2018).

<sup>32</sup> Aktion Mensch e.V. (2017).

<sup>33</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2018a).

<sup>34</sup> Siehe § 94 Absatz 3 SGB IX n.F.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt **Bund, Ländern und Gemeinden,**

- mit mehr Nachdruck dafür zu sorgen, dass Menschen mit Behinderungen selbstbestimmt in der Gemeinschaft leben können.

**Länder** und **Gemeinden** sollten sich dafür einsetzen, dass

- barrierefreie, uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbare und bezahlbare Wohnungen in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen; in diesem Zusammenhang sollten sie auch den sozialen Wohnungsbau unter inklusiven Gesichtspunkten fördern;
- in die Landesbauordnungen Regelungen aufgenommen werden, die die uneingeschränkte Barrierefreiheit im Neubau verpflichtend machen und Ausnahmeregelungen aufzugeben beziehungsweise auf das Minimum zu beschränken;
- gemeindenahe Unterstützungsdienste und Assistenzangebote für alle Menschen unabhängig von der Art und Schwere der Beeinträchtigung auf- und auszubauen und
- ein inklusives Gemeinwesen zu entwickeln und dazu inklusive Stadtentwicklungsprogramme aufzulegen, die die Bedarfe von Menschen mit Behinderungen systematisch zu berücksichtigen.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt **Bund und Ländern,**

- parallel zu den oben genannten Punkten unter Partizipation von Menschen mit Behinderungen, den Spitzenverbänden der Kommunen und in Kooperation mit der Freien Wohlfahrtspflege eine Strategie zur Deinstitutionalisierung mit konkreten Zielvorgaben zu erarbeiten.

### 3 Das Recht auf Mobilität

Ein Alltag ohne Mobilität außerhalb der eigenen vier Wände ist für kaum jemanden vorstellbar. Das gilt für Menschen mit und ohne Behinderungen. Im Jahr 2017 waren an einem durchschnittlichen Tag 85 Prozent aller Menschen in Deutschland mobil, legten also mindestens eine Wegstrecke zurück, beispielsweise zum Arbeitsplatz, zu Gesundheitsdiensten, Freizeitaktivitäten oder Geschäften.<sup>35</sup> Diese persönliche Mobilität ermöglicht gesellschaftliche Teilhabe und ist damit der Grundstein für die persönliche, soziale und berufliche Entwicklung jedes Menschen. In einer inklusiven Gesellschaft ist es für Menschen mit Behinderungen elementar, dass sowohl die Zielorte als auch die Wege dorthin ausnahmslos zugänglich sind.

Öffentliche Verkehrsmittel werden in Deutschland – besonders in den großen Städten – immer stärker genutzt.<sup>36</sup> Der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) bietet vielfältige Teilhabemöglichkeiten, indem er die Flexibilität und den Aktionsradius vieler Menschen, die kein eigenes Fahrzeug besitzen, vergrößert. Das ist jedoch nicht der Fall, wenn mobilitätseinschränkende Barrieren Menschen mit Behinderungen davon abhalten, diese für die Allgemeinheit gedachte Infrastruktur zu nutzen und selbstbestimmt mobil zu sein.

Was hat sich seit Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) im Jahr 2009 getan? Aus dem großen Komplex der mobilitätsbezogenen Infrastruktur fokussiert sich das folgende Kapitel auf die Entwicklungen im ÖPNV seit der bundesgesetzlichen Vorgabe

zur vollständigen Barrierefreiheit (§ 8 Abs. 3 Personenbeförderungsgesetz (PBefG)).

#### 3.1 Menschenrechtliche Vorgaben

Mobil zu sein, ist ein Menschenrecht, das bereits im Internationalen Pakt über die politischen und bürgerlichen Rechte (UN-Zivilpakt) von 1966 enthalten ist. Darauf baut die UN-BRK auf und schreibt das Recht auf persönliche Mobilität in Artikel 20 ebenfalls fest. Sie schafft damit kein neues Recht, sondern vereint mehrere Vorgaben, die das Recht von Menschen mit Behinderungen auf selbstbestimmte Mobilität absichern. Die UN-BRK verpflichtet den Vertragsstaat, Maßnahmen zu treffen, um für Menschen mit Behinderungen persönliche Mobilität mit größtmöglicher Unabhängigkeit sicherzustellen.<sup>37</sup>

Für die Realisierung eines zugänglichen ÖPNV ist auch die Anerkennung der Vielfalt der Menschen mit Behinderungen grundlegend.<sup>38</sup> Persönliche Mobilität muss nicht nur für Menschen mit körperlichen Einschränkungen, sondern auch für Menschen mit psychischen, intellektuellen oder Sinnesbeeinträchtigungen möglich sein.

Auf der strukturellen Ebene ist die Schaffung und Erhaltung einer zugänglichen Mobilitätsinfrastruktur besonders wichtig (vgl. Art. 9 UN-BRK; Stichwort Barrierefreiheit).<sup>39</sup> Denn nur im Rahmen der gegebenen Infrastruktur lassen sich individuelle Entscheidungen über die Art und den Umfang der persönlichen Mobilität treffen. Standards für Barrierefreiheit zu schaffen bedeutet aber nicht, dass

<sup>35</sup> Nobis / Kuhnimhof (2018), S. 3.

<sup>36</sup> Ebd., S. 3–4.

<sup>37</sup> Art. 20 UN-BRK.

<sup>38</sup> Präambel Buchstabe i UN-BRK.

<sup>39</sup> UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2014b).

Verkehrsmittel und -wege sowie Informationssysteme im Einzelfall tatsächlich zugänglich sind.<sup>40</sup> Zugänglich im Sinne der UN-BRK sind sie nur dann, wenn sie die bei Menschen mit Behinderungen etablierten Mittel verwenden, beispielsweise in der Kommunikation oder Orientierung. Oder wenn situative Barrieren, etwa Funktionsstörungen von Aufzügen, überwunden werden können. Barrierefreiheit allein reicht also nicht aus, vielmehr ist es erforderlich, angemessene Vorkehrungen (Art. 5 Abs. 3 UN-BRK)<sup>41</sup> bereitzustellen. Barrierefreiheit und angemessene Vorkehrungen müssen Hand in Hand gehen. Auch ein weitgehend barrierefreier ÖPNV kann also nicht von der Pflicht entbinden, im Einzelfall angemessene Vorkehrungen zu leisten, um Zugang zu gewähren und Nachteile für Menschen mit Behinderungen zu vermeiden.<sup>42</sup>

Um das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Mobilität zu gewährleisten, sind übergangsweise auch spezielle Maßnahmen gerechtfertigt, etwa Begleit- oder Beförderungsdienste. Sie sollten jedoch nur auf Zeit angelegt sein; grundsätzliches Ziel muss die Überwindung gesellschaftlich bedingter, struktureller Nachteile sein (Art. 5 Abs. 4 UN-BRK).<sup>43</sup>

## 3.2 Umsetzung des Rechts auf Mobilität in Deutschland

Im Bereich der persönlichen Mobilität hat sich in Deutschland in den vergangenen zehn Jahren einiges getan: Länder und Kommunen haben in den ÖPNV investiert und die sukzessive Umsetzung von Barrierefreiheit von Verkehrsmitteln und

Haltestellen eingeleitet. Begleitsdienste zur Unterstützung von mobilitätseingeschränkten Fahrgästen wurden geschaffen. Dass diese Entwicklung weiter gehen muss, hat sich in der zuletzt 2017 durchgeführten größten bundesweiten Repräsentativbefragung zur Alltagsmobilität der Bevölkerung („Mobilität in Deutschland“) gezeigt. Darin gaben 7 Prozent der Befragten an, sich durch eine körperliche Beeinträchtigung beziehungsweise gesundheitliche Einschränkung in ihrer Mobilität beeinträchtigt zu fühlen und deshalb den ÖPNV vermehrt nicht zu nutzen.<sup>44</sup>

Im Zentrum der Regelungen für den ÖPNV steht die eingangs eingeführte Bestimmung des PBefG von 2013. Diese verpflichtet die Aufgabenträger durch Festlegungen im Nahverkehrsplan zu einer „vollständigen Barrierefreiheit“ bis zum 01.01.2022.<sup>45</sup> Diese gesetzliche Vorgabe hat der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Ausschuss) im Rahmen der Staatenprüfung 2015 als gutes Beispiel hervorgehoben<sup>46</sup> und den Umsetzungsstand im derzeit laufenden Prüfverfahren abgefragt.<sup>47</sup>

Das Bundesgesetz hat Auswirkungen auf die Gesetze der Länder, die Nahverkehrspläne und im Nachgang auch auf die praktische Gewährleistung einer Infrastruktur, die auch von Menschen mit Behinderungen genutzt werden kann. Das PBefG legt fest, dass Nahverkehrspläne sowohl die Belange von in ihrer Mobilität als auch sensorisch eingeschränkter Menschen berücksichtigen müssen.<sup>48</sup> Damit wird zwar noch nicht der gesamten Vielfalt der Menschen mit Behinderungen und den verschiedenen Beeinträchtigungsformen

40 Barrierefreiheit bezieht sich auf die in Deutschland nach § 4 BGG gesetzlich verankerte Definition. Sie umfasst die „Auffindbarkeit, Zugänglichkeit und Nutzbarkeit“ und betont damit den strukturellen Aspekt. Zugänglichkeit im Sinne der UN-BRK berücksichtigt darüber hinaus auch einzelfallbezogene und damit situative Aspekte einschließlich angemessener Vorkehrungen.

41 Angemessene Vorkehrungen sind nach Artikel 2 Unterabsatz 4 UN-BRK „notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können.“

42 Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (2015), S. 4; UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2014b), Ziff. 25–26.

43 Zum Begriff siehe UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2009), Ziff. 38.

44 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2018), S. 100–102.

45 § 8 Abs. 3 PBefG.

46 UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015), Ziff. 4.

47 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018b), Ziff. 10.

48 § 8 Abs. 3 Satz 3 PBefG.

Rechnung getragen, ein differenzierterer Ansatz ist aber erkennbar. Das PBefG stärkt zudem die Beteiligungsrechte von Menschen mit Behinderungen, indem es die Anhörung von Behindertenbeauftragten, -beiräten oder -verbänden bei der Erstellung von Nahverkehrsplänen vorschreibt.<sup>49</sup>

Kritikwürdig ist indessen, dass der unbestimmte Rechtsbegriff der „vollständigen Barrierefreiheit“ nicht gesetzlich definiert wird. Zwar muss Barrierefreiheit ohnehin immer vollständig sein. Hierbei wird der wichtige Aspekt unterstrichen, dass „vollständig“ gleichbedeutend ist mit umfassend für alle Menschen mit unterschiedlichsten Beeinträchtigungen. Entsprechend stellt er nur die Abwesenheit umweltbedingter Barrieren sicher, sieht aber keine zusätzliche Mobilitätsabsicherung durch angemessene Vorkehrungen vor.

Die Achillesferse der bundesgesetzlichen Regelung bildet eine Ausnahmeklausel (§ 8 Abs. 3 Satz 4 und 62 Abs. 2 PBefG). Diese ermöglicht, sowohl die bestehende Frist im Nahverkehrsplan auszusetzen als auch die vollständige Barrierefreiheit einzuschränken. Dazu muss eine Begründung für die Einschränkung der Zielerreichung abgegeben werden, die technischer oder wirtschaftlicher Natur sein kann.<sup>50</sup> Aktuell wird Barrierefreiheit in den ÖPNV-Gesetzen der Länder bereits überwiegend vom Vorhandensein technischer und wirtschaftlicher Mittel abhängig gemacht. Es ist zu befürchten, dass die Länder zahlreiche Ausnahmeanträge stellen werden oder ein Denken in Ausnahmen soweit Platz greift, dass im gesetzlichen Umsetzungszeitraum keine substantiellen Fortschritte in Sachen Barrierefreiheit mehr erreicht werden. Das steht den Verpflichtungen der UN-BRK entgegen.

Die Bundesländer regeln die Erstellung von Nahverkehrsplänen in ihren jeweiligen ÖPNV-Gesetzen. Derzeit gibt es 15 länderspezifische ÖPNV-Gesetze, Ausnahmen bilden Hamburg und Berlin: Hamburg hat kein eigenes ÖPNV-Gesetz. Der Hamburger Verkehrsverbund koordiniert sich mit Schleswig-Holstein und Niedersachsen. In

Berlin ist Anfang Juli 2018 ein Mobilitätsgesetz in Kraft getreten, das auch den ÖPNV regelt.

Die Abbildung auf S. 27 zeigt, dass die Vorgaben der UN-BRK auf der gesetzlichen Ebene nicht einheitlich umgesetzt sind. Die Vorgaben für die Aufstellung von Nahverkehrsplänen sind aus menschenrechtlicher Perspektive in den meisten Ländern immer noch unzureichend (Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen). Denn erstens unterstützt die UN-BRK nicht nur Personen mit körperlichen Einschränkungen, sondern auch Menschen mit psychischen, intellektuellen oder Sinnesbeeinträchtigungen. Erfasst sind auch Kinder, Jugendliche und Erwachsene, die blind oder sehbeeinträchtigt, die gehörlos oder hörbeeinträchtigt sind, die eine intellektuelle oder eine psychische Beeinträchtigung haben.

Zweitens ist in Bezug auf die gestiegenen Anforderungen an die Barrierefreiheit nicht nur das Verkehrsmittel an sich zu betrachten. Vielmehr müssen neben den Fahrzeugen auch der Zugang zu Informationen, die Verzahnung der Verkehrsmittel und deren Erreichbarkeit sowie der Umgang mit Einzelfällen und auftretenden Störungen gewährleistet werden. Eine barrierefreie Reisekette muss vollständig möglich sein. Außerdem muss die Weiterentwicklung des ÖPNV gemäß der UN-BRK partizipativ sein.

Da die Gesetzesnovelle des PBefG 2013 in Kraft trat, können nur ÖPNV-Gesetze der Länder, die nach diesem Zeitpunkt novelliert wurden oder in Kraft getreten sind, die daraus resultierenden verschärften Anforderungen berücksichtigen. Dementsprechend nehmen Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen die Anforderungen nicht auf. Nordrhein-Westfalen spielt eine Sonderrolle, da sein ÖPNV-Gesetz direkt Bezug auf Artikel 9 der UN-BRK nimmt – eine begrüßenswerte Herangehensweise, durch die jedoch die persönliche

<sup>49</sup> § 8 Abs. 3 Satz 5 PBefG.

<sup>50</sup> §§ 8 Abs. 3 Satz 4 und 62 Abs. 2 PBefG.

## Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen und der Barrierefreiheit in den ÖPNV-Gesetzen der Bundesländer

Bundesland (Stand)	Belange von Menschen mit Behinderungen werden umfassend berücksichtigt	Barrierefreiheit wird gemäß UN-BRK definiert
Berlin (2018)		
Hessen (2018)		
Sachsen-Anhalt (2018)		
Brandenburg (2017)		
Bremen (2017)		
Baden-Württemberg (2017)		
Niedersachsen (2017)		
Saarland (2017)		
Rheinland-Pfalz (2015)		
Bayern (2014)		
Schleswig-Holstein (2013)		
Sachsen (2012)		
Mecklenburg-Vorpommern (2009)		
Nordrhein-Westfalen (2008)		
Thüringen (2005)		

Quelle: ÖPNV-Gesetze der Länder (Stand: Februar 2019)

	Verständnis von Behinderung und Barrierefreiheit wird im Sinne der UN-BRK definiert
	Die Umsetzung ist differenziert, aber noch nicht vollständig; häufig werden angemessene Vorkehrungen, barrierefreie Informationssysteme und die Vielfalt der Menschen mit Behinderungen nicht berücksichtigt
	Menschen mit Behinderungen werden nur pauschal erfasst, etwa als „mobilitätsbeeinträchtigte Personen“; die Realisierung von Barrierefreiheit wird von „technischen/wirtschaftlichen Möglichkeiten“ abhängig gemacht oder nur „möglichst weitreichend“ angestrebt
	nicht enthalten

Mobilität noch nicht umfassend gewährleistet wird. Die ÖPNV-Gesetze in Hessen und Saarland sind gute Beispiele, da sie ein differenzierteres Verständnis von Behinderung und Barrierefreiheit zugrunde legen. Schön ist, dass es auch ein sehr

gutes Beispiel gibt: Das jüngste ÖPNV-Gesetz in Berlin spiegelt alle Anforderungen der UN-BRK weitestgehend wider. So ist Berlin auch das einzige Bundesland, das angemessene Vorkehrungen im Gesetz festgeschrieben hat.



## Berliner Mobilitätsgesetz

Das Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mobilitätsgewährleistung (Berliner Mobilitätsgesetz, MobG BE) regelt seit dem 5. Juli 2018 in einer der derzeit drei Passagen den ÖPNV in Berlin. Ziel des Gesetzes ist es, „für alle Personen die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben [abzusichern].“<sup>51</sup> Dies geschieht unter anderem durch ein barrierefreies Verkehrssystem.

Die Definition der Barrierefreiheit entspricht dabei den Vorgaben der UN-BRK. So gilt der Zugang zu Gebäuden, Produkten, Dienstleistungen, Informationen usw. als barrierefrei, wenn er gleichberechtigt, ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar ist. Andernfalls sind Hilfsmittel zulässig.<sup>52</sup> Deutschlandweit einzigartig und vorbildlich ist dabei die gesetzliche Verankerung von angemessenen Vorkehrungen.<sup>53</sup> Im Lichte der UN-BRK geht Berlin damit einen Schritt in Richtung vollständiger Barrierefreiheit im ÖPNV.

Hervorzuheben ist außerdem die dem Gesetz zugrundeliegende Definition von Menschen mit Mobilitätseinschränkungen. Die irreführende Bezeichnung wird durch die Begriffsbestimmung in § 2 Abs. 5 MobG BE aufgeklärt.

Eingeschlossen sind alle Personen, die „auf Grund einer dauerhaften oder zeitweiligen motorischen, sensorischen, geistigen oder seelischen, altersbedingten oder sonstigen Form der Beeinträchtigung in Wechselwirkung mit verschiedenen, insbesondere einstellungs- und umweltbedingten, Barrieren in ihrer Mobilität eingeschränkt sind.“<sup>54</sup> Damit wird dem menschenrechtlichen Verständnis von Behinderung und der Vielfalt der Menschen mit Behinderungen gemäß der UN-BRK Rechnung getragen.

Auch Partizipation wird bei der Erstellung des Nahverkehrsplans durch die verbindliche Anhörung des oder der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen und den Landesbeirat für Menschen mit Behinderungen weitgehend gewährleistet.<sup>55</sup>

[http://gesetze.berlin.de/jportal/portal/t/b5g/page/bsbeprod.psml;jsessionid=99E3F7D66F89961408D529B0BA78A1C9.jp27?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js\\_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=1&fromdocdoc=yes&doc.id=jlr-MobGBErahmen&doc.part=X&doc.price=0.0#focuspoint](http://gesetze.berlin.de/jportal/portal/t/b5g/page/bsbeprod.psml;jsessionid=99E3F7D66F89961408D529B0BA78A1C9.jp27?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=1&fromdocdoc=yes&doc.id=jlr-MobGBErahmen&doc.part=X&doc.price=0.0#focuspoint)

Obwohl es Fortschritte auf der gesetzlichen Ebene der Länder gibt, bestehen begründete Zweifel, dass eine vollständige Barrierefreiheit zum 1. Januar 2022 tatsächlich erreicht werden kann. So äußerte das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur bereits 2017 in seinem Bericht an den Deutschen Bundestag Vorbehalte an der fristgerechten Erreichung des vorgegebenen Ziels. Denn sowohl Aufgabenträger als auch Länder schätzten bereits damals das Erreichen eines vollständig barrierefreien ÖPNV bis 2022

als nicht realistisch ein und begründen dies vor allem mit fehlenden Mitteln, die durch die Länder beziehungsweise den Bund durch gesonderte Programme zur Verfügung gestellt werden müssten.<sup>56</sup> Die Aufgabenträger signalisieren schon seit Längerem, dass die Länder die Ausnahmeklausel in Anspruch nehmen müssen und Gründe für weitreichende Ausnahmen in ihre Gesetze aufnehmen werden. Zusätzlich wird in dem Bericht auf vielfältige Umgehungsversuche der Aufgabenträger hingewiesen, um der Anforderung der

<sup>51</sup> § 1 MobG BE.

<sup>52</sup> § 2 Abs. 6 MobG BE. Diese Definition von Barrierefreiheit geht über die im Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG) verankerte Definition hinaus. Jedoch fordert § 26 Abs. 6 MobG BE, dass die Barrierefreiheit durch den ÖPNV im Sinne des Landesgleichberechtigungsgesetzes in der aktuell gültigen Fassung verwirklicht werden soll. Derzeit wird unter Beratung der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention eine Novellierung des LGBG erarbeitet, die diese umfassende Definition enthält.

<sup>53</sup> §§ 26 Abs. 7 Satz 2 und 29 Abs. 6 MobG BE.

<sup>54</sup> § 2 Abs. 5 MobG BE.

<sup>55</sup> § 26 Abs. 9 MobG BE.

<sup>56</sup> Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2017), S. 8.



vollständigen Barrierefreiheit zu entgehen.<sup>57</sup> Die Bundesregierung vereinbarte 2018 in ihrem Koalitionsvertrag, sich „im Mobilitätsbereich an der UN-Behindertenrechtskonvention [zu] orientieren. Der Bund begleitet den Prozess zum barrierefreien ÖPNV bis 2022.“<sup>58</sup> Die bloße Orientierung an der UN-BRK und die unspezifische Prozessbegleitung sind jedoch keine ausreichend wirksamen Maßnahmen, um persönliche Mobilität für Menschen mit Behinderungen sicherzustellen.

### 3.3 Fazit und Empfehlungen

Nach zehn Jahren UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland lässt sich in Bezug auf persönliche Mobilität von Menschen mit Behinderungen mit dem Öffentlichen Personennahverkehr ein gesellschaftlicher Wandel wahrnehmen. Das Thema ist im Bewusstsein von Bund, Ländern und den Aufgabenträgern angekommen und erste Maßnahmen wurden getroffen. Zugänglichkeit wird nicht nur für Menschen mit Behinderungen als positiv erkannt, sondern beispielsweise auch für Familien mit Kinderwagen, Fahrradfahrer\_innen, Reisende mit Gepäck und alte Menschen mit Rollatoren. Die UN-BRK stützt damit ein Anliegen, das breiten Teilen der Gesellschaft zugutekommt und für einen Teil der Gesellschaft unerlässlich ist.

Die Regelungen des Personenbeförderungsgesetzes haben manches angestoßen, doch die Entwicklungen der rechtlichen Rahmenbedingungen laufen sehr schleppend (siehe Abb. auf S. 27). Wer auf einen barrierefreien ÖPNV angewiesen ist, stößt weiterhin auf Barrieren. Nach einer Dekade UN-BRK und drei Jahre vor Ablauf der im Personenbeförderungsgesetz festgelegten Frist zeigt sich trotz eines günstigen rechtlichen Ausgangspunktes und allen praktischen Fortschritten weiterhin massiver Handlungsbedarf.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt deshalb der **Bundesregierung**,

- den Begriff der vollständigen Barrierefreiheit im Personenbeförderungsgesetz UN-BRK-konform zu definieren, um Ländern und Aufgabenträgern klar formulierte und umsetzbare Anforderungen zu stellen; Ausnahmen sollten nur in engsten Grenzen möglich sein;
- zeitnah eine umfassende Bestandsaufnahme über den Stand der Barrierefreiheit im ÖPNV, wie sie auch im Bericht des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur von 2017 vorgeschlagen wird, zu erstellen;
- Förderprogramme für Länder und Aufgabenträger zu entwickeln, die eine fristgerechte und umfassende Zielerreichung unterstützen.

Sie empfiehlt den **Ländern**<sup>59</sup>,

- die ÖPNV-Gesetze gemäß den Vorgaben des § 8 Absatz 3 PBefG so weiterzuentwickeln, dass die Belange von Menschen mit Behinderungen vollständig berücksichtigt werden. Hierfür sollten auch die Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen und die Schaffung der notwendigen Infrastruktur in die Gesetze aufgenommen werden.

Sie empfiehlt außerdem den **Aufgabenträgern**,

- Nahverkehrspläne systematisch auf Barrierefreiheit hin zu überprüfen und bis 2022 einen vollständig barrierefreien Personennahverkehr zu entwickeln;
- sich über gute Beispiele auszutauschen.

<sup>57</sup> Ebd., S. 47–48.

<sup>58</sup> CDU / CSU / SPD (2018), Ziff. 3637–3638.

<sup>59</sup> Länderspezifische Empfehlungen zu Nordrhein-Westfalen und Berlin finden sich in den Publikationen der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention: Kroworsch (2019); Nieß / Aichele (2018).

## 4 Das Recht auf inklusive Bildung

Kaum eines der Rechte der UN-Behindertenkonvention (UN-BRK) stand in den letzten Jahren so im Fokus gesellschaftlicher Debatten wie das Recht auf Bildung, das die UN-BRK untrennbar mit dem Attribut Inklusion verbunden hat. Dies ist nicht weiter verwunderlich, schließlich liegt in der Verwirklichung des Rechts auf inklusive Bildung ein Schlüssel dafür, dass Menschen mit Behinderungen ihre Fähigkeiten, ihr Selbstwertgefühl und das Bewusstsein ihrer eigenen Würde entwickeln können. Bildung trägt wesentlich dazu bei, die Entfaltung des menschlichen Potentials zu fördern. Gemeinsames Lernen von Menschen mit und ohne Behinderung fördert den gegenseitigen Respekt und die Wertschätzung von Vielfalt.

Seit Inkrafttreten der UN-BRK in 2009 haben sich viele schulbezogene Akteure mit großem Engagement an die Umsetzung des Rechts auf inklusive Bildung gemacht, vor allem der gemeinsame Unterricht in der Schule stand im Fokus der Bemühungen. Wie weit ist Deutschland bei der Umsetzung des Rechts auf inklusive Bildung in den letzten zehn Jahren gekommen? Im Folgenden wird schlaglichtartig beleuchtet, wo die Bundesländer beim Aufbau eines inklusiven Schulsystems stehen und wie es um das gemeinsame Lernen in der Hochschule bestellt ist.

### 4.1 Menschenrechtliche Vorgaben

Die UN-BRK präzisiert und konkretisiert das Menschenrecht auf Bildung mit Blick auf die Situation

und die Bedarfe von Menschen mit Behinderungen (Artikel 24 UN-BRK). Sie verpflichtet den Vertragsstaat zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems.<sup>60</sup> Sie enthält darüber hinaus eine Reihe von Vorgaben zur Umsetzung geeigneter und erforderlicher Schritte.<sup>61</sup> Die menschenrechtliche Gewährleistung der UN-BRK umfasst die Bildung vom Lebensanfang bis zum Lebensende.<sup>62</sup> Die Herausforderung für die Bildungspolitik der Länder besteht vor diesem Hintergrund darin, das bestehende Schulsystem so zu reformieren, dass es alle Menschen mit und ohne Behinderungen optimal fördert und niemanden wegen einer Behinderung ausgrenzt.

Die Vertragsstaaten der UN-BRK sind gleichzeitig verpflichtet, einzelne Elemente des Rechts – etwa auf den Zugang zu inklusiver Bildung – sofort einzulösen. Diese Verpflichtung wird noch immer oft verkannt. Auch die Pflicht zur schrittweisen Verwirklichung zwingt die Vertragsstaaten, sofort ab Inkrafttreten der völkerrechtlichen Norm die erforderlichen Schritte zur Erfüllung der in der UN-BRK verbindlich vorgegebenen Ziele zu unternehmen.<sup>63</sup> Menschen mit und ohne Behinderungen hatten deshalb mit Inkrafttreten der UN-BRK im Jahr 2009 einen menschenrechtlichen Anspruch auf einen diskriminierungsfreien Zugang zur allgemeinen Schule – schon vor der vollständigen Schaffung eines inklusiven Bildungssystems.<sup>64</sup>

Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat 2016 in seiner Allgemeinen Bemerkung zum Recht auf inklusive Bildung erläutert, was die Verpflichtung zur Schaffung

60 Art. 24 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 2 UN-BRK.

61 Art. 24 Abs. 2 bis 5 UN-BRK.

62 Art. 24 UN-BRK in Verbindung mit Art. 13 UN-Sozialpakt.

63 UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1990), Ziff. 43 ff.

64 Siehe auch Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2017a).

eines inklusiven Systems konkret bedeutet.<sup>65</sup> Dabei hat er erneut hervorgehoben, dass Staaten, die neben dem regulären Schulsystem ein Sonderschulsystem aufrechterhalten, ihre Verpflichtung nicht erfüllen. Dass die trennende Doppelstruktur von allgemeiner Schule und Förderschule in Deutschland nicht UN-BRK-konform ist, hatte der UN-Ausschuss bereits 2015 anlässlich der Staatenberichtsprüfung Deutschlands deutlich gemacht. Er betonte, dass die Umsetzung des Rechts auf inklusive Bildung als transformativer Prozess im Rahmen einer systemischen Reform zu begreifen sei, die einen tiefgreifenden Wandel der Bildungssysteme nach sich ziehe.<sup>66</sup> Dafür müsse die Politik die Rahmenbedingungen, vor allem Gesetze, Konzepte und Finanzierung, aber auch Bildungs- und Ausbildungsinhalte, Lehrmethoden, Strukturen und Strategien anpassen.<sup>67</sup> Insbesondere sei sicherzustellen, dass auf allen Bildungsebenen angemessene Vorkehrungen bereitgestellt würden.

## 4.2 Umsetzung des Rechts auf Bildung in Deutschland

### 4.2.1 Abbau von Strukturen der gesonderten Förderung und Beschulung

Zu den maßgeblichen Initiativen, die in den letzten zehn Jahre exemplarisch als Fortschritte genannt werden dürfen, gehören die wegweisenden Beschlüsse der Kultusministerkonferenz „Pädagogische und rechtliche Aspekte der Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in der schulischen Bildung“ (2010)<sup>68</sup>, „Inklusive Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in Schulen“ (2011)<sup>69</sup> und die gemeinsame

Empfehlung von Hochschulrektorenkonferenz und Kultusministerkonferenz „Lehrerbildung für eine Schule der Vielfalt“ (2015).<sup>70</sup> Eine weitere wichtige Initiative ist der Jakob Muth-Preis für inklusive Schule, der von der dem Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen, der Deutschen UNESCO-Kommission (DUK) und der Bertelsmann-Stiftung ausgelobt wurde und seit 2009 Schulen mit beispielhafter Umsetzung von inklusiver Bildung ausgezeichnet. Auch der Expertenkreis Inklusive Bildung der DUK und das Nationale Bildungspanel<sup>71</sup>, das mit seinem Teilpanel Chancengerechtigkeit und Teilhabe interdisziplinär angelegte Forschungsvorhaben aus dem Bereich Inklusion gefördert hat, haben ebenso wie die ländervergleichende Bestandsaufnahme der Friedrich-Ebert-Stiftung (Ende 2015–2017)<sup>72</sup> und Untersuchungen (im Auftrag) der Bertelsmann-Stiftung als Einzelbeiträge zu den praktischen Fortschritten beigetragen.

Als die Bundesländer 2009 mit der Umsetzung der UN-BRK begannen, starteten sie von sehr unterschiedlichen Ausgangspunkten aus: Während Bundesländer wie Berlin, Hamburg und Schleswig-Holstein schon lange Jahre Erfahrung mit dem gemeinsamen Unterricht von behinderten und nichtbehinderten Kindern und der sonderpädagogischen Förderung im gemeinsamen Unterricht gesammelt hatten, bestand und besteht bis heute in anderen Bundesländern eine unveränderte Praxis der schulischen Ausgliederung in Förder- beziehungsweise Sonderschulen. Die unterschiedliche Startposition ist einer der Gründe, weshalb die Etablierung eines inklusiven Schulsystems zehn Jahre nach dem Inkrafttreten der UN-BRK sehr unterschiedlich vorangekommen ist. Ein weiterer Grund ist der unterschiedlich

65 UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2016). Siehe dazu erläuternd auch Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2017b).

66 UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015), Ziff. 45 f.

67 UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2016), Ziff. 9.

68 Kultusministerkonferenz (2010).

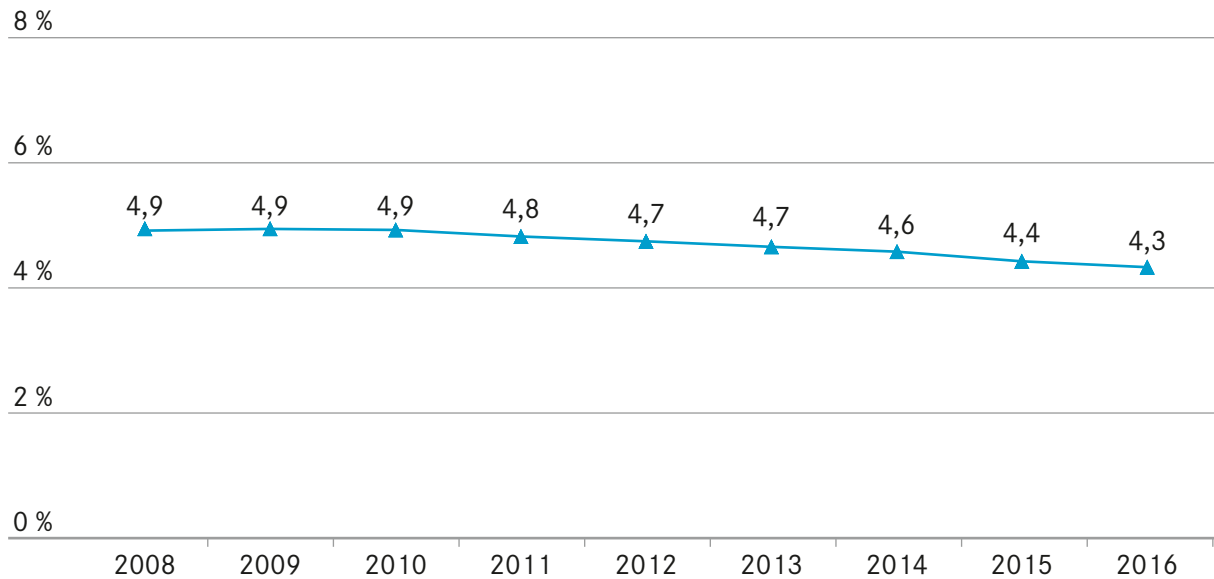
69 Kultusministerkonferenz (2011).

70 Kultusministerkonferenz / Hochschulrektorenkonferenz (2015).

71 Das Nationale Bildungspanel erhebt Längsschnitt-Daten zu Bildungsprozessen und Kompetenzentwicklung in Deutschland, siehe <https://www.neps-data.de/de-de/startseite.aspx> (abgerufen am 15.02.2019).

72 <https://www.fes.de/gute-gesellschaft-soziale-demokratie-2017plus/gute-arbeit-und-sozialer-fortschritt/projekte/inklusive-bildung-im-laendervergleich/> (abgerufen am 15.02.2019).

## Exklusion in der schulischen Bildung



Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Statistik der Kultusministerkonferenz (2018)

Hinweis: Die Exklusionsquote ergibt sich aus dem Anteil der Schüler\_innen in Förderschulen an der Gesamtheit der Schüler\_innen (Jahrgänge 1 bis 9/10 und Förderschulen)

stark ausgeprägte politische Wille zur Umsetzung der UN-BRK: Während Bundesländer wie Bremen den Auftrag zur Gestaltung eines inklusiven Unterrichts bereitwillig angenommen haben, haben sich andere Bundesländer, etwa Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, das Saarland oder Sachsen-Anhalt, – vielleicht nicht rhetorisch aber der Sache nach – nicht hinreichend engagiert. Erfreulicherweise hat der Bund 2019 angekündigt, die inklusive Bildung deutlich stärker zu unterstützen. Er plant, Forschungsvorhaben, die sich mit der Aus-, Fort- und Weiterbildung pädagogischer Fachkräfte für inklusive Bildung befassen, 2019 mit knapp 7,98 Millionen Euro (2017: 312.569 Euro, 2018: 7,62 Millionen Euro) zu fördern.<sup>73</sup>

In der ersten Umsetzungsdekade ist es allerdings in Widerspruch zur UN-BRK den wenigsten

Bundesländern gelungen, Inklusion über den Abbau der spezifischen Förder- und Sonderstrukturen voranzubringen und den Aufbau eines inklusiven Systems zu betreiben. Dies zeigt der Abgleich der bildungsstatistischen Daten der allgemeinbildenden Schulen der Schuljahre 2008/2009 und 2016/2017 und zwar über den Indikator der Exklusionsquote.<sup>74</sup>

Die Abbildung oben zeigt: Im Schuljahr 2008/2009 wurden in Deutschland von den 7.992.315 Schüler\_innen der Jahrgangsstufen 1 bis 9/10 393.491 in Sonder- oder Förderschulen unterrichtet. Im Schuljahr 2016/2017 waren es 318.002 der insgesamt nur noch 7.334.333 Schüler\_innen. Das entspricht einer Senkung der Exklusionsquote von 4,9 auf 4,3 Prozent, also einem Rückgang von gerade

<sup>73</sup> Deutscher Bundestag (2019a).

<sup>74</sup> Die Exklusionsquote ist von Bedeutung, da sie Aussagen darüber trifft, wie sich der Anteil der Schüler\_innen entwickelt, die nicht in den allgemeinen Schulen, sondern weiterhin in Förderschulen unterrichtet werden. Der Integrationsanteil, der den Anteil der Schüler\_innen mit Förderbedarf, die inklusiv unterrichtet werden, an allen Schüler\_innen mit Förderbedarf angibt, eignet sich hingegen nicht als Indikator für eine vergleichende Betrachtung aller Bundesländer, da einzelne Bundesländer mittlerweile auf die Feststellung bei einzelnen Förderschwerpunkten oder in den allgemeinen Schulen während der ersten Schuljahre auf die Feststellung eines sonderpädagogischen Förderbedarfs verzichten. Die Zahl der sonderpädagogisch zu fördernden Schüler\_innen wird deshalb nicht mehr vollständig erfasst. Dies führt zu einer Unterschätzung der Förderquote und des Integrationsanteils, vgl. ausführlich Klemm (2018), S. 7 ff.

einmal 0,6 Prozentpunkten. Die Verringerung der Exklusionsquote bedeutet unter bundesweiter Berücksichtigung der insgesamt sinkenden Schülerzahlen eine Reduzierung der Zahl der exklusiv in Sonder- und Förderschulen unterrichteten Kindern und Jugendlichen um 42.847.<sup>75</sup> Unter den Bundesländern haben Bremen mit 1,2 Prozent und Schleswig-Holstein mit 2,1 Prozent es geschafft, auf die geringsten Exklusionsquoten zu kommen; Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern rangieren mit 5,9 beziehungsweise 6,0 Prozent auf den letzten Plätzen. Es bestehen also weiterhin große Herausforderungen bei der Gestaltung eines inklusiven, qualitativ hochwertigen Schulsystems. Dabei ist die Vorgabe der UN-BRK eindeutig: Deutschland hat die Aufgabe, ein inklusives Schulsystem ohne Sonderstrukturen wie Sonder- und Förderschulen zu etablieren und entsprechende Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels zu ergreifen.

#### 4.2.2 Hochschulbildung

Im deutschen Hochschulsystem haben formal alle Studierenden – unabhängig vom Vorliegen einer Beeinträchtigung – Zugang zu den Einrichtungen und Diensten der deutschen Hochschulen, etwa den gleichen Bildungsangeboten und Prüfungen. Sondersysteme, wie sie das deutsche Schulsystem mit Sonder- und Förderschulen kennt, gibt es im Hochschulwesen nicht. Dennoch können für Studierende und Studieninteressierte mit Beeinträchtigungen Barrieren beim Übergang vom Schul- zum Hochschulsystem, beim Zugang und der Zulassung zum Hochschulsystem und vor allem bei der Durchführung des Studiums selbst bestehen.<sup>76</sup>

Den Handlungsbedarf, den die Inklusion im Hochschulbereich begründet, bestätigen einige Untersuchungen im Auftrag des Deutschen Studentenwerks. Im Sommersemester 2016 hatten demnach von den 2,37 Millionen in

Deutschland Studierenden circa 264.000 Immatrikulierte (2012: 137.000) eine oder mehrere gesundheitliche Beeinträchtigung(en), die sich nach eigenen Angaben erschwerend auf das Studium auswirken. Das entspricht einem Anteil von 11 Prozent. Gegenüber 2012 hat sich dieser Anteil um vier Prozentpunkte erhöht. Unter Frauen ist der Anteil beeinträchtigter Studierender etwas höher als unter Männern (12 Prozent versus 10 Prozent). 29 Prozent der Studierenden haben mehr als eine studienerschwerende Beeinträchtigung. Betrachtet man die Art der Beeinträchtigungen, so fällt auf, dass 55 Prozent der Studierenden eine psychische Erkrankung angegeben, was seit 2012 eine Steigerung von 13 Prozentpunkten ausmacht. Die Entwicklung anderer Beeinträchtigungen bleibt dagegen relativ stabil.<sup>77</sup> 89 Prozent der Studierenden mit einer Beeinträchtigung gaben in einer Befragung Schwierigkeiten bei der Organisation und Durchführung des Studiums sowie in Prüfungs- und Lehrsituationen an. Diese entstehen am häufigsten durch hohe Prüfungsdichte, Anwesenheitspflichten und zeitliche Vorgaben zum Leistungsumfang. Für 7 Prozent ergeben sich Studienschwierigkeiten aufgrund baulicher Barrieren, unzureichender Ausstattungen oder fehlender Rückzugsräume.<sup>78</sup>

Seit 2009 hat das Thema Inklusion auch an Hochschulen an Bedeutung gewonnen.<sup>79</sup> Bund und Länder haben – wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung – in ihren Aktionsplänen Maßnahmen für den Hochschulbereich verankert.<sup>80</sup> Die Hochschulrektorenkonferenz verabschiedete 2009 ihre Empfehlungen „Eine Hochschule für Alle“ zum Studium mit Behinderungen, wonach bauliche Barrieren und Hürden beispielsweise bei der Gestaltung von Curricula oder bei der Gewährung von Nachteilsausgleichen abgebaut werden sollen.<sup>81</sup> Durch vielfältige Anstrengungen von Seiten der Hochschulen und Studentenwerke

<sup>75</sup> Ebd., S. 9.

<sup>76</sup> Ausführlicher zu Anforderungen und Herausforderungen aufgrund von Beeinträchtigungen vgl. DSW / DZHW / IHS / BMBF (2017).

<sup>77</sup> DZHW / DSW (2016), S. 36.

<sup>78</sup> DSW / DZHW / IHS / BMBF (2017), S. 121 ff., 158 ff.

<sup>79</sup> Siehe auch Klein (2016); Stemmer (2016); Heyde / Schindler (2015), S. 3–8.

<sup>80</sup> Vgl. Informations- und Beratungsstelle Studium und Behinderung (IBS) des Deutschen Studentenwerks (2018).

<sup>81</sup> Hochschulrektorenkonferenz (2009).



haben sich die Bedingungen für ein Studium mit einer Beeinträchtigung in den letzten Jahren deutlich verbessert.

Viele Länder haben ihre Hochschulgesetze mit dem Ziel novelliert, die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an der Hochschulbildung besser rechtlich abzusichern und dabei insbesondere zu gewährleisten, dass Studierende in ihrem Studium nicht benachteiligt werden und die Hochschulangebote möglichst ohne fremde Hilfe in Anspruch nehmen können. Hochschulen haben in Barrierefreiheit investiert, Service- und Beratungsangebote für Studieninteressierte und Studierende mit Behinderungen etabliert oder ausgebaut sowie verschiedene Formen von Nachteilsausgleichen im Rahmen der Studiengestaltung und bei Prüfungen entwickelt.

In vielen Hochschulgesetzen der Länder ist entsprechend dem Hochschulrahmengesetz die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen als Aufgabe der Hochschule benannt, ebenso der Schutz vor Benachteiligung. Nordrhein-Westfalen hat darüber hinaus die Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen entsprechend der UN-BRK aufgenommen.

Weitere wichtige Indikatoren zur Bewertung sind Art und Ausmaß der gesetzlichen Ausgestaltung des Amtes des/r Beauftragten für die Belange von Studierenden mit Behinderungen und die Nachteilsausgleiche. So zeigen bereits gute Beispiele, dass die Aufstellung eines Aktionsplans an einer Hochschule die Umsetzung der UN-BRK sehr gut voranbringen kann.

### **Behindertenbeauftragten an Hochschulen**

Die Landeshochschulgesetze regeln das Amt der Behindertenbeauftragten an den Hochschulen unterschiedlich ausführlich.<sup>82</sup> Viele Landeshochschulgesetze wie in Berlin, Hamburg,

Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Sachsen-Anhalt haben detaillierte Regelungen verankert, die die Bestellung, die Aufgaben und Rechte der Behindertenbeauftragten umfassen.<sup>83</sup> Lediglich Hamburg macht Vorgaben zu den Ressourcen. Besonders positiv hervorzuheben ist das Hochschulgesetz Nordrhein-Westfalen, das die Aufgaben sehr detailliert beschreibt und regelt, dass Interventionen des/der Beauftragten aufschiebende Wirkung für Maßnahmen haben. Schlusslichter bilden Bremen, Hessen<sup>84</sup> und Sachsen, deren Hochschulgesetze noch keine explizite Regelung für Behindertenbeauftragte enthalten. Weniger ausführlich sind die Regelungen in den Hochschulgesetzen von Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen, die zwar allesamt die Einrichtung der Stelle eines oder einer Behindertenbeauftragten vorschreiben, jedoch keine genaueren Angaben zu dessen oder deren Ernennung machen und die Beschreibung der Aufgaben an die jeweiligen Grundordnungen der Hochschulen delegieren.<sup>85</sup> In den Hochschulgesetzen von Thüringen und Schleswig-Holstein fehlt die gesetzliche Verpflichtung zur Berufung von Behindertenbeauftragten. Stattdessen ist hier die Verpflichtung zur Benennung von Beauftragten für Diversität vorgeschrieben. Diese haben die Belange aller Hochschulangehörigen wahrzunehmen, insbesondere aber die Aufgaben, die in anderen Ländern üblicherweise von den Beauftragten für die Studierenden mit Behinderungen wahrgenommen werden. Bei dieser Ersetzung besteht die Gefahr, dass die Beauftragten für Diversität in der Praxis die Belange der Studierenden mit Behinderungen aufgrund ihrer Aufgabenfülle nur unzureichend wahrnehmen können. In den Regelungen der übrigen Bundesländer fehlen vor allem detailliertere Beschreibung der Aufgaben der oder des Behindertenbeauftragten, die Ausstattung mit zielführenden Befugnissen und Vorgaben zu den Ressourcen.

82 [www.studentenwerke.de/de/content/behindertenbeauftragte-hochschulrechtliche-regelungen-der-bundeslaender](http://www.studentenwerke.de/de/content/behindertenbeauftragte-hochschulrechtliche-regelungen-der-bundeslaender) (abgerufen am 15.02.2019).

83 § 88 Hamburgisches Hochschulgesetz; § 89 Gesetz über die Hochschulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern; § 62b Abs. 1, § 21 Abs. 5a und § 22 Abs. 2 Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen; § 73 Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt.

84 In Hessen gibt es jedoch den Erlass des Hessischen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst vom 14. Juni 2010 (Az. 14.3 – 088.010-0005)), wonach „ein Ansprechpartner (Beauftragter) für Studierende einzurichten bzw. zu erhalten“ ist.

85 § 2 Abs. 3 Gesetz über die Hochschulen in Baden-Württemberg; § 2 Abs. 3 Bayerisches Hochschulgesetz; § 3 Abs. 1 Niedersächsisches Hochschulgesetz.

## Nachteilsausgleiche

Nachteilsausgleiche sollen Chancengleichheit gewährleisten, beispielsweise indem technische Hilfen in Prüfungen zum Einsatz kommen dürfen, Prüfungszeiten verlängert oder Studienabläufe angepasst werden. Im Blick auf Prüfungen verfügen alle Länder über Regelungen, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung. Das Hochschulgesetz von Mecklenburg-Vorpommern gibt beispielsweise sehr genaue Bestimmungen vor; fast alle anderen Länder – mit Ausnahme von Bayern, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein – delegieren die genauere Ausgestaltung der Nachteilsausgleiche an die Hochschulen. Bremen regelt als einziges Bundesland Nachteilsausgleiche in einem eigenen Paragraphen.<sup>86</sup> Auch wenn diese Regelungen im Hochschulbereich im Einzelfall den Raum für die Anwendung des Konzepts der angemessenen Vorkehrungen eröffnen und die Wirksamkeit dieses Instruments von Nutzer\_innen bestätigt wird,<sup>87</sup> hat eine Befragung gezeigt, dass das Instrument des Nachteilsausgleichs von vielen Studierenden nicht genutzt wird. Zum einen liege es daran, dass es nicht ausreichend bekannt sei, zum anderen, dass eine unerwünschte Sonderbehandlung beziehungsweise die Gefahr der Stigmatisierung befürchtet werde.<sup>88</sup> Hinzu kommt, dass Studierende mit Behinderungen, vor allem solche mit länger andauernden chronisch körperlichen und psychischen Erkrankungen oder anderen Beeinträchtigungen, in einer zunehmenden Anzahl an Hochschulen von individuellen Nachteilsausgleichen bei der Erbringung von Leistungsnachweisen ausgeschlossen werden – dies geschieht pauschal mit dem Verweis auf ein „die Persönlichkeit prägendes Dauerleiden“ aus einer über 30 Jahre alten Rechtsprechung<sup>89</sup> ohne

Einzelfallprüfung. Somit verlieren sie ihr Recht auf einen Nachteilsausgleich trotz eines wesentlich verbesserten Diskriminierungsschutzes und mehrfacher rechtlicher Verankerung chancengleicher Teilhabe an Bildung und Ausbildung sowie eines modernen Behindertenbegriffs.

## Aktionspläne

Es gibt einige Hochschulen, die sich aus freien Stücken einen Aktionsplan gegeben haben.<sup>90</sup> Thüringen hat eine Regelung geschaffen, nach der die Hochschulen einen Aktionsplan für die Umsetzung der UN-BRK zu erstellen haben.<sup>91</sup> Solche hochschulspezifischen Aktions- und Maßnahmenpläne bieten die effektive Möglichkeit, institutionelle Ziele für die gesamten Universitäten und anderen Hochschulen zur Ermöglichung eines inklusiven Studiums zu setzen, weiterzuentwickeln und fortzuschreiben. Es gibt an den Hochschulen eine Vielzahl an Einzelmaßnahmen zur Verbesserung von Teilhabe und Chancengleichheit. Es fehlt jedoch in der Regel eine institutionelle Verankerung von Inklusion als gesamtuniversitäre Querschnittsaufgabe und die Einbettung vorhandener Maßnahmen in ein Gesamtkonzept einschließlich der Ausgestaltung von Schnittstellen. Als gutes Beispiel bekannt ist der Aktionsplan der Universität Kiel. Vorbildhaft ist hier auch ein weniger bekanntes Beispiel in Sachsen: Das Wissenschaftsministerium stellt den sächsischen Hochschulen seit 2015 jährlich Inklusionsmittel in Höhe von 2 Millionen Euro zur Verfügung. 2018 wurde die Inanspruchnahme der Inklusionsmittel an das Vorliegen eines Aktionsplans/Inklusionskonzepts geknüpft.<sup>92</sup>

86 § 31 Bremisches Hochschulgesetz.

87 Fromme (2012), S. 6 f.

88 DSW / DZHW / IHS / BMBF (2017), S. 175 ff.; Gattermann-Kasper (2016), S. 108.

89 Bundesverwaltungsgericht (1985): Beschluss vom 13.12.1985, 7 B 210/85.

90 Vgl. Sammlung des Studentenwerks unter <https://www.studentenwerke.de/de/content/online-bibliothek#brk> (abgerufen am 15.02.2019).

91 § 5 Abs. 8 Thüringer Hochschulgesetz.

92 <https://www.medien-service.sachsen.de/medien/news/206743?page=2> (abgerufen am 15.02.2019).



### Aktionsplan der TU Dresden

Als erste sächsische Hochschule hat die Technische Universität Dresden im Mai 2017 einen eigenen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK entwickelt und beschlossen. Damit bekennt sich die Universität zur Verpflichtung der UN-BRK, eine gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen.

Der Aktionsplan enthält 57 konkrete Maßnahmen in sechs Handlungsfeldern, die die Teilhabe von Studierenden und Beschäftigten mit Behinderungen und chronischen Erkrankungen am Universitätsleben verbessern sollen. Er verdeutlicht sehr anschaulich, dass die Universität nicht bei null anfängt, indem in jedem Handlungsfeld die bisherige gute Praxis sichtbar gemacht wird. Außerdem werden die Maßnahmen mit Kosten unterlegt. Damit erhält der Plan eine sehr hohe Verbindlichkeit und seine Aussicht darauf, praktische Wirksamkeit zu entfalten, wird signifikant erhöht. Zugleich enthält

der Aktionsplan eine genaue Beschreibung, wie die Umsetzung des Aktionsplans mittels eines Qualitätsmanagementzyklus gesichert werden soll, und eine Verpflichtung zu Evaluation, stetiger Fortschreibung und Anpassung. Die Erstellung des Aktionsplans war Auftakt eines Sensibilisierungsprozesses für die Perspektive von Menschen mit Behinderungen an der TU Dresden.

Besonders hervorzuheben ist die aktive Mitarbeit des Beirats Inklusion bei der Erstellung des Aktionsplans. Dem Beirat gehören neben dem oder der gesetzlich Beauftragten Interessengruppen aus allen Bereichen der Universität, sowohl Beschäftigte aus Wissenschaft und Verwaltung als auch Studierende, an. Einige von ihnen leben selbst mit Beeinträchtigungen oder chronischen Erkrankungen.

<https://tu-dresden.de/tu-dresden/chancengleichheit/inklusion/aktionsplan>

## 4.3 Fazit und Empfehlungen

Zehn Jahre nach Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention muss mit Blick auf das deutsche Schulsystem festgestellt werden, dass der Umsetzungsstand weit hinter den Erwartungen zurückbleibt. Einzelne Länder haben zwar entscheidende gesetzliche Schritte hin zu einem inklusiven System geschafft und praktische Erfolge zu verzeichnen, andere wiederum haben trotz Novellierung der Schulgesetze keine richtungsweisenden Schritte unternommen. In keinem Bundesland ist der notwendige gesetzliche Rahmen für die Schaffung und Gewährleistung einer inklusiven Schule abschließend entwickelt worden. Und auch in der Praxis ist es nur einrichtungsbezogen, maximal regional gelungen, qualitativ hochwertige inklusive Bildung anzubieten. Hier ist also nach wie vor politischer Wille gefordert, inklusive Bildung nicht nur rhetorisch zu unterstützen, sondern die nötigen finanziellen und personellen Ressourcen für einen erfolgreichen gemeinsamen Unterricht im allgemeinen Schulsystem zur Verfügung zu stellen.

In der Hochschulbildung hat sich grundsätzlich die Situation von Studierenden mit Beeinträchtigungen seit Inkrafttreten der UN-BRK in Deutschland verbessert. Der exemplarische Blick auf wesentliche Aspekte, etwa die Regelungen zu Nachteilsausgleichen, Behindertenbeauftragten und Aktionsplänen zeigt allerdings, dass die Länder die rechtlichen Regelungen des Hochschulrahmengesetzes in die Landesgesetze nur in unterschiedlichem Maße übernommen haben.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt dem **Bund**,

- Mittel für inklusive Bildung in einen „Pakt für Inklusion“ zu investieren, der die Länder dabei unterstützt, ein inklusives Schulsystem aufzubauen.

Sie empfiehlt den **Landesregierungen**,

- im Aufbau eines inklusiven Bildungssystems nicht nachzulassen und in diesem Zuge eine hohe Qualität des gemeinsamen Unterrichts zu gewährleisten;

- ihre Hochschulen im Sinne der Inklusion weiterzuentwickeln, etwa indem sie an jeder Hochschule ein Beauftragtenamt schaffen, Nachteilsausgleiche gewährleisten und Hochschulen über geeignete Maßnahmen, etwa die Bereitstellung von Mitteln für die Umsetzung von Inklusionsmaßnahmen, zur Entwicklung inklusionsbezogener Aktionspläne anhalten.

Sie empfiehlt außerdem den **Hochschulen**,

- Barrieren für die Zugänglichkeit der Hochschulbildung weiter abzubauen, beispielsweise durch die Flexibilisierung von Studien- und Prüfungsbedingungen (Stichwort: universal design), und insbesondere Fragen der Barrierefreiheit in den gegenwärtigen Initiativen zur Digitalisierung der Lehr- und Lernangebote sowie bei Prüfungen zu berücksichtigen.

## 5 Das Recht auf Arbeit und Beschäftigung

Zu arbeiten und den eigenen Lebensunterhalt selbst verdienen zu können, hat in unserer Gesellschaft einen hohen Wert. Arbeit bedeutet, in die gesellschaftliche Arbeitsteilung eingebunden zu sein; sie vermittelt soziale Zugehörigkeit und bestimmt die gesellschaftliche Anerkennung einer Person ebenso maßgeblich wie ihr Gefühl der Selbstachtung. Den eigenen Lebensunterhalt selbst verdienen zu können, ermöglicht Selbstbestimmung und ist damit ein wesentliches Element menschenwürdiger Lebensführung.

Zwei Bereiche haben in der vergangenen Dekade die Diskussion bestimmt und werden auch auf absehbare Zeit zentrale Fragen bei der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) bleiben: zum einen die große Herausforderung, den Arbeitsmarkt inklusiv zu gestalten, zum anderen die Zukunft der Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) und ähnlicher Sonderstrukturen. Diese beiden Aspekte bilden den Schwerpunkt der in diesem Kapitel folgenden Ausführungen.

### 5.1 Menschenrechtliche Vorgaben

Das Recht auf Arbeit ist ein seit Jahrzehnten weltweit anerkanntes Menschenrecht und untrennbar mit der Anerkennung der Menschenwürde verbunden.<sup>93</sup> Mit der Überwindung des Ost-West-Konflikts vor 30 Jahren hat sich das Verständnis dieses Rechts konsolidiert: Damit ist

nicht ein Anspruch auf einen Arbeitsplatz oder eine bestimmte Arbeitsstelle gemeint, sondern vielmehr das Recht aller Menschen, eine realistische Möglichkeit zu haben, ihren Lebensunterhalt durch eine frei gewählte Arbeit zu verdienen.<sup>94</sup> Durch die UN-BRK wurde dieses Recht erneut bekräftigt und zusätzlich betont, dass es nur dann für alle Menschen gleichermaßen verwirklicht werden kann, wenn Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld inklusiv und auch für Menschen mit Behinderungen zugänglich sind.

Hierfür enthält die UN-BRK einen ausführlichen Anforderungskatalog, der unter anderem inklusive Strukturen der Berufsberatung, Berufsausbildung und Arbeitsvermittlung umfasst.<sup>95</sup> Außerdem muss die auf dem Arbeitsmarkt angebotene Arbeit für alle zugänglich sein, was dreierlei erfordert: ein umfassendes Diskriminierungsverbot im Bereich des Arbeitslebens, zugängliche Arbeitsstätten und zugängliche Informationen über freie Arbeitsplätze. Zudem zeichnet sich ein inklusiver Arbeitsmarkt durch gerechte und faire Arbeitsbedingungen und Entlohnung für alle Menschen aus sowie dadurch, dass alle ihre Arbeit grundsätzlich frei wählen können, ohne von vornherein auf bestimmte Optionen beschränkt zu werden.<sup>96</sup> Das setzt wiederum vergleichbare Wahlmöglichkeiten für alle Menschen voraus, ohne Ansehung dessen, ob jemand irgendeiner körperlichen, intellektuellen oder kulturellen Standardnorm entspricht. Die UN-BRK formuliert auch menschenrechtliche Pflichten des Staates, auf die Privatwirtschaft einzuwirken, und enthält deshalb

<sup>93</sup> Bantekas / Penillas / Trömel (2018), S. 766; UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2006), Ziff. 1.

<sup>94</sup> Vgl. Art. 6 UN-Sozialpakt von 1966.

<sup>95</sup> Vgl. Art. 27 Buchstaben a) bis k) UN-BRK.

<sup>96</sup> Siehe zum Ganzen ebd. 12b, 17; Internationale Arbeitsorganisation (1983), Art. 7.

neben Gleichbehandlungspflichten auch zahlreiche Förder- und Gewährleistungspflichten.<sup>97</sup>

In den vergangenen Jahren gab es immer wieder Diskussionen um die Frage, inwieweit besondere Einrichtungen oder spezielle Dienste für Menschen mit Behinderungen, wie etwa Werkstätten für Menschen mit Behinderungen, im Zeitalter der UN-BRK zulässig sind. Diese Frage wurde durch den UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen spätestens 2018 mit seiner Allgemeinen Bemerkung zu Gleichheit und Nichtdiskriminierung geklärt.<sup>98</sup> Dort hat der UN-Ausschuss hervorgehoben, dass besondere Maßnahmen „zur Beschleunigung oder Herbeiführung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen“<sup>99</sup> zwar zulässig sind, jedoch nur dann, wenn sie ihrerseits im Einklang mit den Prinzipien und Rechten der UN-BRK stehen, also nicht dazu führen, dass eine Isolierung, Segregation, Stereotypisierung, Stigmatisierung oder sonstige Diskriminierung gegen Menschen mit Behinderungen aufrechterhalten wird.<sup>100</sup> Außerdem müssen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass die Löhne für Menschen mit Behinderungen nicht unterhalb des Mindestlohns liegen und dass sie ihren Anspruch auf Leistungen für Menschen mit Behinderungen nicht verlieren, wenn sie eine Arbeit aufnehmen.<sup>101</sup> Staaten, die Werkstätten oder vergleichbare Einrichtungen unterhalten, sind deshalb vom UN-Ausschuss immer wieder kritisiert worden.

Vor dem Hintergrund dieses Grundverständnisses hat der UN-Ausschuss im Anschluss an die Staatenprüfung 2015 Empfehlungen im Bereich Arbeit und Beschäftigung ausgesprochen: Deutschland soll mehr für die Entwicklung eines inklusiven Arbeitsmarktes tun und die Werkstätten in der bekannten Form nicht fortführen beziehungsweise diese abbauen.

## 5.2 Umsetzung des Rechts auf Arbeit in Deutschland

Bei Inkrafttreten der UN-BRK in Deutschland 2009 gab es bereits ein ausdifferenziertes System an Regelungen und Strukturen, das Menschen mit Behinderungen den Zugang zu Arbeit und Beschäftigung sichern beziehungsweise ermöglichen sollte. Es besteht bis heute – auch nach Einführung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG, in Folge auch SGB IX n.F.) – in seinen wesentlichen Komponenten fort. Zu nennen sind hier insbesondere die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben nach dem Sozialgesetzbuch IX, einschließlich des sogenannten Schwerbehindertenrechts mit Regelungen etwa zu Arbeitsassistenz, Kündigungsschutz, angemessenen Vorkehrungen am Arbeitsplatz und zu Werkstätten für behinderte Menschen, die arbeitsrechtlichen Gleichbehandlungsvorschriften des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) sowie die Regelungen zu Beschäftigungspflicht und Ausgleichsabgabe.

Unter die Ausgleichsabgabe fällt eine Zahlung, die öffentliche und private Arbeitgeber mit mindestens 20 Beschäftigten entrichten müssen, wenn sie in ihrer Belegschaft weniger als fünf Prozent schwerbehinderte Menschen beschäftigen (siehe § 160 SGB IX n.F.). Über die Frage, ob die Ausgleichsabgabe geeignet ist, Anreize zu setzen oder hinreichend Druck auf die Wirtschaft zu erzeugen, um Menschen mit Behinderungen im eigene Unternehmen zu beschäftigen, wird seit dem Inkrafttreten der UN-BRK kontrovers diskutiert. Mit Blick auf 37.000 Unternehmen, die Ende 2017 immer noch einen Ausgleich bezahlten anstatt Menschen mit Behinderungen zu beschäftigen, bestehen nach zehn Jahren nunmehr allzu große Zweifel an ihrer Wirksamkeit.

97 Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat sich bereits mehrfach zu Artikel 27 geäußert, unter anderem in nahezu allen seiner bisherigen Allgemeinen Bemerkungen. Siehe UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2014b), Ziff. 41; UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016), Ziff. 58; UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2017d), Ziff. 91; UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018a), Ziff. 67; UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018c), Ziff. 86.

98 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018a).

99 Vgl. Art. 5 Abs. 4 UN-BRK.

100 Ebd., Ziff. 29.

101 Ebd., Ziff. 67.

Im Zuge der Umsetzung der UN-BRK wurde dieses System zwar an verschiedenen Stellen verbessert und um neue Elemente ergänzt, die Ausgleichsabgabe wurde aber nicht erhöht. So hat die Bundesregierung beispielsweise Maßnahmen ergriffen, um Bewusstseinsbildung bei Unternehmen zu betreiben, um in den Betrieben die Schwerbehindertenvertretungen und in den Werkstätten die Werkstatträte und die Rechte von Frauen zu stärken, um Inklusionsbetriebe<sup>102</sup> und unterstützte Beschäftigung zu fördern, um die Berufsorientierung und die betriebliche Ausbildung von jungen Menschen mit Behinderungen zu verbessern sowie um Alternativen zur Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen zu schaffen.

Von den im Nationalen Aktionsplan 2.0 der Bundesregierung genannten insgesamt 41 Maßnahmen im Handlungsfeld „Arbeit und Beschäftigung“, die zum Großteil die Instrumentalziele Sensibilisierung und Weiterentwicklung von Vorschriften verfolgten und verfolgen, wurden laut Umsetzungsbericht der Bundesregierung mit Stand vom Juli 2018 37 Prozent abgeschlossen, 22 Prozent umgesetzt und laufend fortgeführt, 37 Prozent gestartet und laufen derzeit; lediglich zwei Maßnahmen (5 Prozent) wurden noch nicht gestartet.<sup>103</sup> Insgesamt ist zu konstatieren, dass Bund, Länder und Kommunen seit Inkrafttreten der UN-BRK deutliche Anstrengungen unternommen und erhebliche Summen aufgewendet haben, um das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen in Deutschland besser zu verwirklichen. Zahlreiche Maßnahmen, Programme und Initiativen der vergangenen Jahre zeigen, dass die politisch Verantwortlichen der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben eine hohe Priorität einräumen. Auch das BTHG von 2016, eines der wesentlichen Reformvorhaben der vergangenen Dekade, enthält, beispielsweise mit dem *Budget für Arbeit*<sup>104</sup>, einige wichtige Ansätze, bei denen sich in den nächsten Jahren zeigen wird, ob und wie sie wirken.<sup>105</sup>

### Das Budget für Arbeit nach § 61 SGB IX n.F.

Wenn Menschen mit Behinderungen, die berechtigt wären, in einer Werkstatt für behinderte Menschen zu arbeiten, statt dessen ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis beginnen, kann der Arbeitgeber einen Lohnkostenzuschuss von bis zu 75 Prozent zum Ausgleich der Leistungsminderung des Beschäftigten und die Aufwendungen für die wegen der Behinderung erforderliche Anleitung und Begleitung am Arbeitsplatz erhalten. Mit diesem neu eingeführten unbefristeten Förderinstrument ist die Hoffnung verbunden, wirksam und nachhaltig mehr Übergänge von Menschen mit Behinderungen in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erreichen beziehungsweise den Eintritt in eine Werkstatt für behinderte Menschen von vornherein zugunsten eines sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses zu vermeiden.

#### 5.2.1 Inklusiver Arbeitsmarkt

Mit Blick auf die (allerdings im Wesentlichen nur auf Schwerbehinderte bezogene) Arbeitsmarktstatistik ist über die vergangenen zehn Jahre hinweg ein durchaus positiver Trend bei der Beschäftigungssituation von Menschen mit Behinderungen erkennbar:<sup>106</sup> Seit 2009 ist die Zahl der beschäftigten Menschen mit Behinderungen gestiegen, während die Zahl der arbeitslosen Menschen mit Behinderungen stetig gesunken ist – beides sowohl in absoluten Zahlen als auch mit Blick auf die Erwerbstätigen- beziehungsweise Arbeitslosenquote.

Auch die Zahl der Unternehmen, die Menschen mit Behinderungen beschäftigen, wächst, ebenso wie der Grad der Erfüllung der 5-Prozent-Pflichtarbeitsplatzquote bei Unternehmen mit mindestens 20 Angestellten.<sup>107</sup>

<sup>102</sup> Inklusionsbetriebe sind Betriebe, in denen 30 bis 50 Prozent der Belegschaft schwerbehindert sind, vgl. §§ 215 bis 218 SGB IX n.F.

<sup>103</sup> Deutscher Bundestag (2018), S. 5–7.

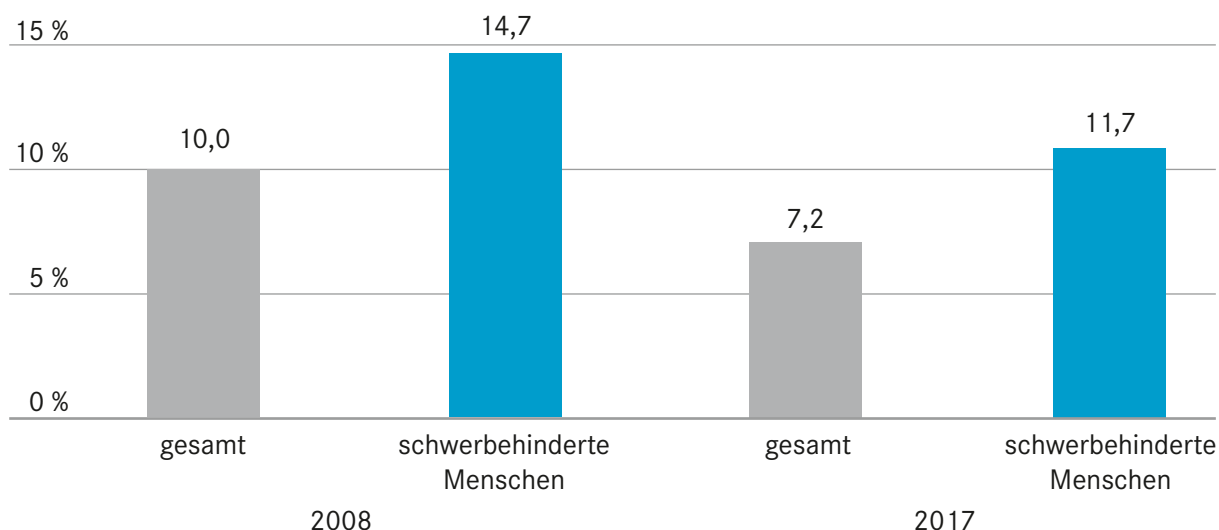
<sup>104</sup> Vgl. § 61 SGB IX n.F.

<sup>105</sup> Zum aktuellen Sachstand siehe Deutscher Bundestag (2019b).

<sup>106</sup> Die im Folgenden genannten statistischen Daten spiegeln jeweils, soweit nicht anders gekennzeichnet, den Stand Ende 2017 wider.

<sup>107</sup> Zu den Zahlen und Trends im Einzelnen siehe Aktion Mensch e.V. (2018b) und Aktion Mensch e.V. (2018a).

## Arbeitslosenquote schwerbehinderter Menschen und insgesamt



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2018)

Hinweis: Die hier dargestellte Arbeitslosenquote bezieht sich auf sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und Beamte; Selbstständige und geringfügig Beschäftigte werden nicht berücksichtigt.

Allerdings werden Menschen mit Behinderungen auch im zehnten Jahr nach Inkrafttreten der UN-BRK noch deutlich stärker vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt als nichtbehinderte Menschen. Diesbezüglich gibt das sogenannte Inklusionsbarometer, das seit 2013 jährlich im Auftrag der Aktion Mensch durch das Handelsblatt Research Institute erstellt wird, guten Aufschluss über die für die Umsetzung der UN-BRK wichtige Entwicklung: Im Vergleich zu den allgemeinen Zahlen ist bei Menschen mit Behinderungen die Erwerbsquote (bei schwerbehinderten Menschen 41,8 Prozent<sup>108</sup> / allgemein 75,2 Prozent<sup>109</sup>) weiterhin deutlich geringer und die Arbeitslosenquote (bei schwerbehinderten Menschen 11,7 Prozent / allgemein 7,2 Prozent<sup>110</sup>) ebenso wie der Anteil der Langzeitarbeitslosen (bei schwerbehinderten Menschen 44,4 Prozent / allgemein 35,6 Prozent<sup>111</sup>) deutlich höher. Außerdem suchen arbeitslose Menschen mit Behinderungen im Schnitt 15 Wochen länger nach einer neuen Beschäftigung<sup>112</sup>,

während nach wie vor rund ein Viertel der Unternehmen, die unter die Beschäftigungspflicht fallen, nicht eine einzige Person mit Behinderungen beschäftigen (circa 37.000 Unternehmen, das entspricht 25,5 Prozent).<sup>113</sup> Wie bereits in den meisten Jahren zuvor profitieren Menschen mit Behinderungen nicht im selben Umfang von der guten wirtschaftlichen Lage wie Menschen ohne Behinderung; hier hat sich die Schere im Vergleich zu 2009 sogar noch geöffnet.<sup>114</sup> Hinzu kommt: Menschen mit Behinderungen, die einmal arbeitslos sind, finden deutlich schwerer eine neue Beschäftigung als Arbeitslose ohne Beeinträchtigung.<sup>115</sup>

Der UN-Ausschuss hat in seinen Abschließenden Bemerkungen 2015 die Bundesregierung aufgefordert, wirksame Rahmenbedingungen für einen inklusiven Arbeitsmarkt zu setzen, der im Einklang mit den Menschenrechten steht. Der Fokus soll dabei auf der Schaffung von

108 Aktion Mensch e.V. (2018b), S. 7.

109 Statistisches Bundesamt (2018b), S. 364.

110 Bundesagentur für Arbeit (2018), S. 32.

111 Ebd., S. 11.

112 Ebd.

113 Ebd., S. 6, 10.

114 Ebd., S. 10.

115 Ebd., S. 11.



Beschäftigungsmöglichkeiten an zugänglichen Arbeitsplätzen bei öffentlichen und privaten Arbeitgebern im allgemeinen Arbeitsmarkt liegen; Frauen mit Behinderungen sollen dabei besonders in den Blick genommen werden. Im Rahmen des derzeit laufenden, 2018 begonnenen Prüfverfahrens hat der Ausschuss bereits entsprechend nachgefragt, welche diesbezüglichen Maßnahmen zwischenzeitlich ergriffen wurden, und inwieweit in diesen Fragen Fortschritte in Deutschland erzielt worden sind.

In puncto Arbeitsstätten besteht für deutsche Unternehmen die Pflicht, Arbeitsstätten dann barrierefrei zu gestalten, wenn sie Menschen mit Behinderungen beschäftigen.<sup>116</sup> Ein inklusiver Arbeitsmarkt erfordert jedoch, dass Arbeitsstätten generell auch für Menschen mit Behinderungen zugänglich sind und Barrieren nicht erst dann abgebaut werden, wenn es um eine konkrete Person mit Beeinträchtigung geht. Erwiesenermaßen senkt es die Bereitschaft von Unternehmen zur Ausbildung oder Einstellung behinderter Menschen deutlich, wenn sie nicht bereits über eine passende technische und räumliche Ausstattung verfügen. Technisch ist es heute ohne Probleme möglich, neue Arbeitsstätten von vornherein kostengünstig barrierefrei zu bauen. Die politisch Verantwortlichen müssen jedoch durch entsprechende Vorgaben dafür sorgen, dass dies auch geschieht.<sup>117</sup>

Allgemein ist die Sensibilisierung von Arbeitgeber\_innen für das Thema Behinderung über die letzten Jahre spürbar gewachsen;<sup>118</sup> dies reicht aber nicht. Weitere Maßnahmen sind notwendig. Informations- und Unterstützungsangebote für öffentliche und private Unternehmen müssen ebenso einfach, transparent und schlüssig wie markt- und wettbewerbskompatibel sein. Gleiches gilt für Regulierungsmaßnahmen, wo Selbstverpflichtung nicht zum Ziel führt. Hier sind die Potenziale bei Weitem noch nicht ausgeschöpft. Wie bereits

oben angesprochen, zeigt die letzte Dekade, dass Unternehmen ihrer Beschäftigungspflicht schwerbehinderter Arbeitnehmer\_innen nicht hinreichend nachkommen und die Ausgleichsabgabe in der jetzigen Form ihre Wirkung verfehlt. Denn dass der Grad der Erfüllung der 5-Prozent-Beschäftigungsquote im letzten Jahrzehnt leicht gesteigert werden konnte, ist insbesondere den Bemühungen öffentlicher Arbeitgeber geschuldet, die mit 6,6 Prozent die Quote klar erfüllen, während private Unternehmen mit 4,1 Prozent trotz guter konjunktureller Rahmenbedingungen weiterhin deutlich unter dem Soll liegen.<sup>119</sup>

### 5.2.2 Werkstätten für Menschen mit Behinderungen

Teilhabe am Arbeitsleben heißt für viele Menschen mit Behinderungen immer noch, auf Sondersysteme als faktisch einzige Option verwiesen zu werden: entweder weil ihnen mangels anderer Ausbildungsperspektiven von vornherein keine Alternative bleibt oder weil ein späterer Wechsel in den allgemeinen Arbeitsmarkt aus verschiedenen Gründen erschwert wird. Dazu gehört etwa die Tätigkeit in einer Werkstatt für behinderte Menschen oder bei einem vergleichbaren anderen Leistungsanbieter. Eine solche Tätigkeit ist nicht als Arbeitsverhältnis anerkannt, sondern gilt als Rehabilitation und wird im Schnitt mit weniger als 200 Euro im Monat vergütet, da hierfür der gesetzliche Mindestlohn nicht gilt. Das kann nicht als Verwirklichung des individuellen Rechts auf Arbeit im Sinne der UN-BRK gelten, und auch nicht als Bestandteil eines inklusiven Arbeitsmarkts.<sup>120</sup> Im Gegenteil: Die Existenz der Werkstätten und vergleichbarer Leistungsanbieter und die weiterhin steigende Zahl der dort Beschäftigten ist ein klarer Indikator für die auch nach einer Dekade UN-BRK fortbestehende Exklusivität des Arbeitsmarktes.

Es bleibt eine große Aufgabe für das nächste Jahrzehnt, Werkstätten und vergleichbare Strukturen

116 Vgl. § 3a Abs. 2 Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV).

117 Vgl. Art. 9 Abs. 1 a) UN-BRK.

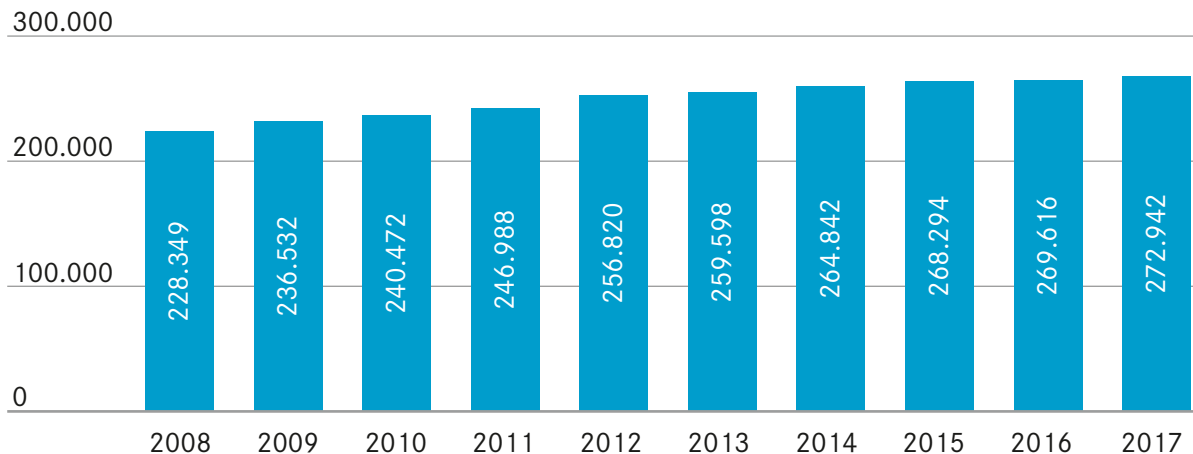
118 Vgl. Aktion Mensch e.V. (2018a), S. 20 ff.

119 Ebd., S. 10.

120 Vgl. UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018a), Ziff. 67 (a), (c); siehe auch UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2006), Ziff. 17.



## Menschen in Werkstätten für Menschen mit Behinderungen



Quelle: Sonderauswertung zur Sozialhilfestatistik (Statistisches Bundesamt), eigene Darstellung

so umzugestalten, dass Unterschiede schrittweise nivelliert werden und Werkstätten künftig in einem inklusiven Arbeitsmarkt voll aufgehen können.<sup>121</sup> Solange solche über viele Jahre und Jahrzehnte gewachsenen Strukturen im Sinne einer Brückenfunktion noch erforderlich sind, müssen sie so gestaltet werden, dass sie ihrerseits mit den Grundsätzen der UN-BRK im Einklang stehen. Sie können die Schaffung eines inklusiven Ausbildungs- und Arbeitsmarktes keinesfalls ersetzen und müssen in jedem Fall so aufgestellt werden, dass sie mit einem potenziell zunehmend inklusiven Arbeitsmarkt kompatibel sind und Segregation nicht mittelbar perpetuieren. Hierfür gilt es, die rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechend zu verändern und im Prozess eine schrittweise Verschränkung mit dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu erreichen. Dazu gehört auch die Anwendung des gesetzlichen Mindestlohns.<sup>122</sup> Auf den Prüfstand gehören dagegen gerade die Strukturen und Mechanismen, die das Trennende weiter stabilisieren, beispielsweise die Tatsache, dass Unternehmen Aufträge an Werkstätten auf ihre Schwerbehinderten-Beschäftigungsquote anrechnen können.

## 5.3 Fazit und Empfehlungen

Menschen mit Behinderungen haben das gleiche Recht auf Arbeit wie andere Menschen. Diese Arbeit muss den Lebensunterhalt sichern und frei gewählt werden können, bei vergleichbaren Wahlmöglichkeiten wie sie auch Menschen ohne Behinderungen haben. Auch wenn seit Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention zahlreiche, oben skizzierte Fortschritte zu verzeichnen sind, steht Deutschland bis zur Verwirklichung des Rechts auf Arbeit und Beschäftigung vor großen Aufgaben. Menschen mit Behinderungen sind im Arbeitsleben noch oft stark benachteiligt. Es fehlt insbesondere an inklusiven Ausbildungsstrukturen, barrierefreien Arbeitsstätten und hinreichenden, marktkompatiblen Unterstützungs- und Regulierungsmechanismen für Unternehmen. Im Hinblick auf die zahlreichen noch bestehenden Sonderstrukturen ist eine noch deutlich konsequenter am Ziel eines inklusiven Arbeitsmarkts ausgerichtete Prioritätensetzung und, wo es im Lichte der UN-BRK angezeigt ist, eine effektive Verschiebung der Mittelflüsse zugunsten der Förderung inklusiver Beschäftigungsmodelle auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt vonnöten.

121 Vgl. UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015), Ziff. 50 b).

122 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018a), Ziff. 67 (a), (c).

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt deshalb **Bund** und **Ländern**,

- die Anstrengungen in Richtung eines inklusiven Arbeitsmarktes zu verstärken und die rechtlichen Rahmenbedingungen in diese Richtung weiterzuentwickeln. Dazu gehört auch eine Nachsteuerung der Anreiz- und Regulierungsstrukturen einschließlich der Erhöhung der Ausgleichsabgabe;
- abgestimmte Strategien zu entwickeln, wie die Sonderstrukturen im Bereich Arbeit und Beschäftigung, etwa Werkstätten für behinderte Menschen, kontinuierlich in vollständig inklusive Strukturen überführt werden können. Dazu gehört es, den gesetzlichen Mindestlohn zeitnah auch auf diese Beschäftigungsverhältnisse auszuweiten. Dabei ist darauf zu achten, dass Menschen mit Behinderungen, die heute in Werkstätten arbeiten, keine Nachteile davontragen.

## 6 Das Recht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht

Die im deutschen Recht verankerte rechtliche Betreuung von Erwachsenen zielt auf die Gleichstellung und den Schutz von Menschen mit Behinderungen in Bezug auf ihre rechtlichen Angelegenheiten und ist als zivilisatorische Errungenschaft zu werten. In Deutschland ist für schätzungsweise 1,25 Millionen Menschen eine Betreuung eingerichtet. Diese Zahl wird aufgrund der demografischen Entwicklung voraussichtlich noch weiter steigen.

Aufgabe der professionellen wie ehrenamtlichen Betreuer\_innen ist es, Menschen mit Behinderungen bei der Regelung ihrer rechtlichen Angelegenheiten zu unterstützen. Jedoch dürfen Betreuer\_innen nach geltendem Recht auch gegen den Willen der betroffenen Person – mitunter folgeschwere – Entscheidungen treffen und umsetzen. In anderen Fällen tritt das Selbstbestimmungsrecht in der Praxis in unzulässiger Weise in den Hintergrund, weil beispielsweise Geld oder Zeit für eine unterstützte Entscheidungsfindung fehlen. An diesen rechtlichen und praktischen Punkten eröffnet sich ein extremes Spannungsfeld zu den Menschenrechten. Denn die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) bekräftigt, dass Menschen mit Behinderungen – ob unter Betreuung oder nicht – gleichberechtigt mit anderen das Recht haben, auch in rechtlichen Fragen ein Leben nach „Wille und Präferenz“ zu führen. Sie sollen beispielsweise selbst darüber bestimmen können, wie sie leben möchten, wofür sie ihr Geld ausgeben, wo und wie sie wohnen, mit wem sie ihre Freizeit verbringen möchten und wie sie medizinisch behandelt werden wollen.

Eine UN-BRK-konforme Praxis ist auch zehn Jahre nach Inkrafttreten der UN-BRK nicht gewährleistet – dafür ist das Problembewusstsein weitflächig

gewachsen. Die Fragen der Umsetzung betreffen jedoch auch die rechtlichen Rahmenbedingungen. So widmet sich dieses Kapitel den erforderlichen gesetzlichen Reformen im Betreuungsrecht und konkretisiert dies an ausgewählten Stellen im Gesetz. Thematisiert wird auch die Rolle von Menschen mit Behinderungen in förmlichen Rechtsverfahren, besonders im Hinblick auf unbefriedigende Vorgaben des Verfahrensrechts.

### 6.1 Menschenrechtliche Vorgaben

Die UN-BRK steht für einen Paradigmenwechsel von paternalistischer Fürsorge hin zu Selbstbestimmung. Menschen mit Behinderungen sollen genauso „frei und gleich im rechtlichen Handeln“ sein wie Menschen ohne Behinderungen.<sup>123</sup> Der Schlüssel zu einem selbstbestimmten Leben ist dabei, dass Menschen mit Behinderungen als Rechtssubjekte anerkannt werden und gleichberechtigt mit anderen rechtlich handeln können.

Die Anerkennung als Rechtssubjekt bedeutet, dass der Mensch Träger von Rechten und Pflichten ist, beispielsweise, dass er Eigentum erben oder Vermögen haben kann. Die rechtliche Handlungsfähigkeit ist hiervon zu unterscheiden und betrifft die Frage, ob man rechtlich handeln, etwa Verträge schließen, in medizinische Behandlungen einwilligen oder die strafrechtliche Verantwortung für eine Tat übernehmen kann.<sup>124</sup> Diese sogenannte rechtliche Handlungsfähigkeit konstituiert sich durch die Fülle rechtlicher Bestimmungen und wird im Allgemeinen dadurch auch gesetzlich begrenzt, etwa durch die Grenzen der Vertragsfreiheit. Dass

123 Vgl. Aichele / Degener (2013).

124 Series / Nilsson (2018), S. 340 ff.

die Begrenzungen für Menschen mit Behinderungen jedoch größer sind als für nichtbehinderte Menschen stellt die UN-BRK erst einmal in Frage (Art. 12 UN-BRK) und fordert eine vergleichbare Begrenzung. Am stärksten von diesen übermäßigen Einschränkungen betroffen sind Menschen mit intellektuellen und psychischen Beeinträchtigungen.

Eine formal rechtliche Gleichbehandlung würde jedoch nicht ausreichen. Deshalb verpflichtet die UN-BRK die Vertragsstaaten, Menschen mit Behinderungen Zugang zu Unterstützung zu gewähren, damit sie ihre rechtliche Handlungsfähigkeit auch tatsächlich ausüben können.<sup>125</sup> Die Vertragsstaaten der UN-BRK haben dafür Sorge zu tragen, dass Wille und Präferenzen einer Person bei Unterstützungsmaßnahmen geachtet werden. Sie sind verpflichtet, institutionelle und verfahrensmäßige Sicherheitsvorkehrungen gegen Missbrauch zu treffen.<sup>126</sup> In seinen Abschließenden Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands im Jahr 2015 zeigte sich der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen besorgt, weil er das deutsche Betreuungsrecht und die damit verbundene Praxis für unvereinbar mit der UN-BRK hält. Er empfahl Deutschland, die „ersetzende Entscheidungsfindung“ (substituted decision-making) vollständig abzuschaffen und durch ein System der „unterstützten Entscheidungsfindung“ (supported decision-making) zu ersetzen.<sup>127</sup>

In engem Zusammenhang mit der Anerkennung eines Menschen als Rechtspersönlichkeit steht sein Zugang zur Justiz. Die UN-BRK bestimmt, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Menschen ein Recht auf Zugang zur Justiz haben (Artikel 13 UN-BRK).<sup>128</sup> Das bedeutet, dass Behörden und Gerichte für alle Menschen zugänglich sein müssen, etwa um ihnen rechtliches Gehör gewähren zu können. Falls Barrieren bestehen, seien sie physischer oder kommunikativer Art, sind verfahrensmäßige Vorkehrungen zu treffen.

## 6.2 Umsetzung der gleichen Anerkennung vor dem Recht in Deutschland

Das Rechtsinstitut der rechtlichen Betreuung ersetzte 1992 die Vormundschaft für Erwachsene und verhinderte damit, dass Menschen entrechtet werden können. Das Betreuungsrecht wurde seitdem mehrmals reformiert. Im Zentrum des gegenwärtigen Reformprozesses<sup>129</sup> steht die Stärkung des Selbstbestimmungsrechts.<sup>130</sup>

Wesentliches Merkmal des in der UN-BRK verankerten Paradigmenwechsels ist die auf die subjektiven Rechte des Einzelnen gestützte Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen. Das kann nach der Vorstellung der UN-BRK gelingen, wenn der „Wille und die Präferenzen der Person“, die Unterstützung in Anspruch nimmt, geachtet werden. Die bestehende Rechtslage, aber auch die betreuungsrechtliche Praxis entspricht dieser Vorgabe bislang jedoch nur unzureichend. Menschenrechtlich besonders bedenklich sind zum Beispiel die Zulassung einer Betreuungsbestellung auch gegen den Willen der betroffenen Person, die Befugnis zur gesetzlichen Stellvertretung sowie der Wohlbegriff.

Weil die Bestellung einer rechtlichen Betreuung<sup>131</sup> bereits einen Eingriff in die Grundrechte darstellt, kann sie in Deutschland nur vom Betreuungsgericht vorgenommen werden.<sup>132</sup> Das Gericht entscheidet über den Umfang der Betreuung und über die betreuende Person. Es stützt sich hierbei in der Regel auf den Sozialbericht der örtlichen Betreuungsbehörde und auf ein Sachverständigengutachten. Bei der Festlegung des Betreuungsumfangs werden sogenannte Aufgabenkreise bestimmt, innerhalb derer die betreuende Person handeln darf. In der Praxis werden die Aufgabenkreise oft weit gefasst und der betreuenden Person auf diese

<sup>125</sup> Art. 12 Abs. 3 UN-BRK.

<sup>126</sup> Art. 12 Abs. 4 UN-BRK.

<sup>127</sup> UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015), Ziff. 25, 26a.

<sup>128</sup> Art. 13 UN-BRK.

<sup>129</sup> CDU / CSU / SPD (2018), Ziff. 6257–6266.

<sup>130</sup> Schnellenbach (2018).

<sup>131</sup> §§ 1896 ff. BGB.

<sup>132</sup> Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2018).

Weise weitreichende Befugnisse eingeräumt. Typische Aufgabenkreise sind „Vermögenssorge“, „Wohnungsangelegenheiten“ und „Gesundheitsvorsorge“.

Das gesetzliche Leitbild geht von der ehrenamtlichen Betreuung aus. Ende 2015 gab es in Deutschland ungefähr 1,25 Millionen Betreuungen, von denen rund 590.100 Betreuungen beruflich und etwa 658.800 Betreuungen ehrenamtlich geführt wurden.<sup>133</sup> Betreuungsvereine beraten und unterstützen Betreuer\_innen und können auch selbst Betreuungen übernehmen.<sup>134</sup>

### 6.2.1 Die Selbstbestimmung stärken

#### Wille und Präferenzen

Das Betreuungsrecht spricht an verschiedenen Stellen vom Wohl einer Person und legt jeweils unterschiedliche Maßstäbe zugrunde<sup>135</sup>. So regelt beispielsweise § 1901 Absatz 2 BGB, dass der Betreuer die Angelegenheiten des Betreuten so zu besorgen hat, wie es dessen Wohl entspricht. An dieser Stelle ist das subjektive Wohl gemeint, das Wille und Präferenzen – so die Begriffe der UN-BRK – gleichkommt. Im nächsten Absatz hingegen ist festgelegt, dass der Betreuer den Wünschen des Betreuten nur soweit zu entsprechen hat, wie es dessen Wohl nicht zuwiderläuft. Hier erfährt der Begriff des Wohls eine objektiv konnotierte Bedeutung.<sup>136</sup> Dies ist nicht im Sinne der UN-BRK, der zufolge sich Entscheidungen an Wille und Präferenz der betreuten Person und keinesfalls an deren objektivem Wohl orientieren sollen. Freiheit umfasst auch immer die Freiheit, sich anders zu entscheiden, denn sonst ist es per definitionem keine Freiheit. Auch entspricht es der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass der Wille eines Menschen nicht „allein deshalb beiseitegesetzt werden dürfte, weil er von durchschnittlichen Präferenzen abweicht oder aus der Außensicht unvernünftig erscheint“.<sup>137</sup> Trotz der verfassungsgerichtlichen Ausführungen besteht nach wie vor ein Konflikt zwischen dem Wohlbegriff

in Recht und Praxis der rechtlichen Betreuung und den Vorgaben der UN-BRK. Der bestehende Wortlaut wird immer noch mit dem Argument verteidigt, dass das Betreuungsrecht auch eine Schutzfunktion habe. Dagegen wird teilweise vorgetragen, die bestehende Spannung zwischen Gesetz und Menschenrecht könne dadurch gelöst werden, dass der missverständliche Wohlbegriff lediglich subjektiv, immer in Rückbindung an den Willen der betreuten Person gedeutet werde.<sup>138</sup>

Diese Lesart „im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention“ wird in der Praxis nicht hinreichend aufgegriffen und führt – so auch die Erfahrung nach zehn Jahren – nicht zur Anpassung der betreuungsrechtlichen Praxis an die menschenrechtlichen Ziele. Ein Festhalten am gegenwärtigen Wortlaut des BGB ist auch im Blick auf die Wortwahl der UN-BRK wenig überzeugend. Der Gesetzgeber sollte die gesetzliche Konstruktion nachjustieren, um der Praxis eine klare Regelung an die Hand zu geben. Der Begriff des Wohls sollte im Gesetzestext durch Wille und Präferenzen ersetzt werden.

#### Unterstützte Entscheidungsfindung

Mit einer dementsprechenden gesetzgeberischen Entscheidung für eine konsequente Orientierung an Willen und Präferenzen einer betreuten Person rückt die eigentliche Gretchenfrage in den Mittelpunkt: Wie kann unterstützte Entscheidungsfindung gelingen? Unterstützte Entscheidungsfindung meint grundsätzlich, dass eine Person bei der Entscheidungsfindung und bei der Umsetzung dieser Entscheidung unterstützt wird, aber selbst entscheidet. Voraussetzung ist ein Vertrauensverhältnis, aber auch eine barrierefreie Kommunikation zwischen betreuter und betreuender Person.<sup>139</sup> Will man den Willen und die Präferenzen eines betreuten Menschen herausfinden, muss man das auf unterschiedliche Art und Weise tun – Menschen mit demenzieller Erkrankung, Menschen mit

<sup>133</sup> Nolting u.a. (2017), S. 37.

<sup>134</sup> § 1908 f) BGB in Verbindung mit Landesrecht.

<sup>135</sup> § 1897 Abs. 4 BGB, § 1901 Abs. 2 BGB, § 1901 Abs. 3 BGB, § 1906 Abs. 1 BGB, § 1906 a BGB, § 1908 Abs. 4 BGB.

<sup>136</sup> Vgl. Bundesgerichtshof (2018): Beschluss vom 24.01.2018, XII ZB 141/17, Rn. 18; Bundesgerichtshof (2018): Beschluss vom 14.03.2018, XII ZB 589/17, Rn. 22.

<sup>137</sup> Bundesverfassungsgericht (2011): Beschluss vom 23.03.2011, 2 BvR 882/09, Rn. 55.

<sup>138</sup> Lipp (2017).

<sup>139</sup> UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2014a), Ziff. 29.

psychiatrischer Diagnose und/oder Psychiatererfahrung oder Menschen mit intellektuellen Beeinträchtigungen benötigen je unterschiedliche Formen der Unterstützung.

Auch wenn die Forschung hierzu seit Inkrafttreten der UN-BRK fortgeschritten ist,<sup>140</sup> besteht ein beträchtlicher Aufklärungs- und auch noch weiterer Forschungsbedarf. Auch in der Betreuungspraxis sind neben der Pflicht auch die verschiedenen Konzepte und Methoden der unterstützten Entscheidung bislang wenig bekannt. Es bedarf

Maßnahmen zur Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung (vgl. Art. 8 UN-BRK), damit Richter\_innen, Rechtspfleger\_innen/Betreuer\_innen, Mitarbeitende in den Betreuungsbehörden und Betreuungsvereinen diese Konzepte und Methoden in der Praxis erproben und anwenden können. So ist es bislang noch nicht in der Mitte der Gesellschaft angekommen, dass eine betreute Person grundsätzlich ihre Rechtsfähigkeit behält<sup>141</sup> und dass auch Menschen mit Behinderungen die Freiheit haben, möglicherweise falsche Entscheidungen zu treffen.

### Bundesweite Datenerhebung

Das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV) hat zwei Studien zum Betreuungsrechts in Auftrag gegeben und dabei dringend erforderliche Daten zum Stand der Umsetzung des Betreuungsrechts erhoben und ausgewertet.

Die Studien befassen sich mit der „Qualität in der rechtlichen Betreuung“ und der „Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes in der betreuungsrechtlichen Praxis im Hinblick auf vorgelagerte, andere Hilfen“. Der Untersuchungszeitraum umfasst die Jahre 2015 bis 2017. Dabei wurde empirisch erforscht, wie das Betreuungsrecht in der Praxis umgesetzt wird, wie die Qualitätsstandards sind, ob es gegebenenfalls Qualitätsdefizite gibt und falls ja, welche Ursachen diese haben könnten. Auch Ansätze für eine qualitativ gute Betreuung wurden erforscht. Die Studien schließen mit Handlungsempfehlungen. Das BMJV stützt sich bei der Reform des Betreuungsrechts auf diese Studien.

[https://www.bmjb.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Fachpublikationen/Forschungsbericht\\_Qualitaet\\_rechtliche\\_Betreuung.html](https://www.bmjb.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Fachpublikationen/Forschungsbericht_Qualitaet_rechtliche_Betreuung.html)

[http://www.bmjb.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/Abschlussbericht\\_BandI+II\\_Forschungsvorhaben\\_Erforderlichkeitsgrundsatz.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bmjb.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/Abschlussbericht_BandI+II_Forschungsvorhaben_Erforderlichkeitsgrundsatz.pdf?__blob=publicationFile&v=1)

### Empowerment

Das Netzwerk People First Deutschland e.V. (Mensch zuerst) bietet Schulungen für Menschen mit Lernschwierigkeiten an. Themen dabei sind insbesondere die Selbstbestimmung und rechtliche Betreuung.

<http://www.menschzuerst.de/pages/posts/schulung-rechtliche-betreuung-14.php>

### Unterstützung

Für die unterstützte Entscheidungsfindung bei Menschen mit Psychosen und Psychiatererfahrung wurde das Modell des „Experience-Involvement“ (kurz: Ex-In) entwickelt. Dabei dienen Genesungsbegleiter\_innen als Übersetzer\_innen beziehungsweise Vermittler\_innen zwischen der betroffenen betreuten Person und den Mitarbeitenden des Hilfesystems. Die Genesungsbegleiter\_innen sind Personen, die persönlich eigene Erfahrungen mit psychischen Krisen haben und daher einen leichteren Zugang zu den Erfahrungen des oder der akut Betroffenen haben. Um diese Übersetzungsrolle einnehmen zu können, absolvieren die „Experten aus eigener Erfahrung“ einen einjährigen Kurs, um dann als Schnittstelle zwischen Patient\_innen und psychiatrischer Einrichtung fungieren zu können.

<https://www.psychiatrie.de/arbeit/ex-in.html>

<sup>140</sup> Kosuch (2018); Zinkler/De Sabbata (2017); Bühler/Stolz (2017); Haberstroh/Knebel/Müller (2014).

<sup>141</sup> Zum Beispiel verlangen viele Ärzt\_innen auch bei unbedenklichen Untersuchungen, dass das Einverständnis der betreuenden Person vorliegt, obwohl die betreute Person allein entscheiden kann.



### 6.2.2 Rechtliche Stellung von Menschen mit Behinderungen in gerichtlichen Verfahren

Eng verbunden mit der gleichen Anerkennung vor dem Recht ist die rechtliche Stellung von Menschen mit Behinderungen in verwaltungsrechtlichen und gerichtlichen Verfahren. Zur Zugänglichkeit gerichtlicher Verfahren für Menschen mit Behinderungen gab es in den letzten Jahren vereinzelt gesetzliche Erleichterungen: 2014 hatten die Justizminister\_innen eine Arbeitsgruppe zum Thema „Bereitstellung von Kommunikationshilfen im Rahmen gerichtlicher Verfahren“ eingerichtet, deren Bericht<sup>142</sup> zu einer Gesetzesreform im Bereich der gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Hör- oder Sprachbehinderungen an gerichtlichen Verfahren führte.<sup>143</sup> Seitdem werden insbesondere die Kosten für Gebärdensprachdolmetschung für das gesamte Gerichtsverfahren, und nicht wie zuvor nur für die Hauptverhandlung, übernommen. Diese punktuelle Verbesserung ist zu begrüßen, der von der UN-BRK geforderte gleichberechtigte Zugang zum Recht ist jedoch nach wie vor nicht gegeben. Weitere Regelungen, insbesondere solche die die Beseitigung von Barrieren für Menschen mit psychischen oder intellektuellen Beeinträchtigungen in verwaltungsrechtlichen und gerichtlichen Verfahren zum Gegenstand haben, sind erforderlich. Im Bereich des Strafprozesses ist in Umsetzung einer europäischen Richtlinie ein erster Schritt in diese Richtung unternommen worden, indem man für Personen, die Gewalt- oder Sexualstraftaten erlebt haben, auf Wunsch eine psychosoziale Prozessbegleitung zur Verfügung stellt.<sup>144</sup>

Schwierigkeiten in menschenrechtlicher Hinsicht bereitet § 53 ZPO, eine verfahrensrechtliche Regelung, die bestimmt, dass eine Person, die in einem Verfahren durch eine betreuende Person vertreten wird, einer nicht prozessfähigen Person gleichgestellt wird.<sup>145</sup> Wenn also die betreuende Person vor Gericht auftritt, dann wird die betreute Person nicht mehr angehört und es können Entscheidungen gegen ihren Willen gefällt werden. Diese Einschränkung erfolgt im Interesse des Gerichts und der gegnerischen Partei, um einander widersprechende Prozesshandlungen zu verhindern.<sup>146</sup> Aus menschenrechtlicher Perspektive ist dies nicht hinnehmbar, denn die betreute Person ist nicht mehr Subjekt im Verfahren und kann auch nicht mehr rechtlich handeln, obwohl sie die Rechtsfolgen des gerichtlichen Handelns der betreuenden Person treffen. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts soll der Einzelne „nicht bloßes Objekt des gerichtlichen Verfahrens sein, sondern er soll vor einer Entscheidung, die seine Rechte betrifft, zu Worte kommen, um Einfluss auf das Verfahren und sein Ergebnis nehmen zu können“<sup>147</sup>. Auch Menschen mit Behinderungen haben, unabhängig von Schwere oder Grad der Beeinträchtigung, das Recht, gleichberechtigt rechtliches Gehör zu finden. Bei Bedarf sind im Gerichtsverfahren Vorkehrungen zu treffen, die den gleichberechtigten Zugang ermöglichen. Eine Lösung bestünde darin, die Regelung in § 53 der Zivilprozessordnung (ZPO) zu streichen.<sup>148</sup>

142 85. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (2014).

143 Gesetz zur Erweiterung der Medienöffentlichkeit in Gerichtsverfahren und zur Verbesserung der Kommunikationshilfen für Menschen mit Sprach- und Hörbehinderungen vom 08.10.2017 (EMöGG), siehe BGBl. I, S. 3546.

144 Gesetz über die psychosoziale Prozessbegleitung im Strafverfahren vom 21.12.2015 (PsychPbG.), siehe BGBl. I S. 2525, 2529.

145 Über Verweisnormen gilt § 53 Zivilprozessordnung auch in sozial- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren.

146 Loytved (2018), S. 89.

147 Bundesverfassungsgericht (2018): Beschluss vom 11.04.2018, 2 BvR 328/18, Rn. 2a.

148 Siehe hierzu auch Handlungsempfehlung 38 in: Matta u.a. (2017), S. 583.



## 6.3 Fazit und Empfehlungen

Seit Inkrafttreten der UN-BRK steht das Betreuungsrecht im Fokus kritischer Betrachtung. Auch wenn Erwachsene seit 1992 nicht mehr entmündigt werden können, ermöglicht die derzeit geltende Rechtslage eine ersetzende Entscheidung gegen den Willen der betreuten Person. Neben einer Praxis, die Selbstbestimmung zu wenig achtet, besteht Diskussionsbedarf über die Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen. Dies kann sowohl den persönlichen Bereich als auch ein gerichtliches Verfahren betreffen.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt der **Bundesregierung** und dem **Deutschen Bundestag**,

- den Begriff des „Wohls“ in § 1901 BGB durch „Wille und Präferenzen“ zu ersetzen und § 53 ZPO zu streichen.

Sie empfiehlt außerdem **Bund** und **Ländern**,

- weitflächig für Aufklärung zu sorgen und außerdem Wege zu finden, Verfahren der unterstützten Entscheidungsfindung zielgruppen- und sektorenspezifisch zu erforschen und die Praxis der unterstützten Entscheidung flächendeckend zu fördern, etwa durch Schulungen für alle Akteur\_innen aus dem Betreuungswesen, also Betreuer\_innen, Richter\_innen und Rechtspfleger\_innen, Mitarbeitende der Betreuungsbehörden, Mitarbeitende der Betreuungsvereine sowie Ärzt\_innen und Sozial- und Pflegefachkräfte in ambulanten und stationären Einrichtungen.

## 7 Das Recht, sich an demokratischen Wahlen zu beteiligen

Mit dem starken Impetus zur politischen Partizipation hat die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) schon früh nach ihrem Inkrafttreten ein bis dahin wenig beachtetes Thema auf die politische Agenda gebracht: Wahlrechtsausschlüsse. Dass es deutsche erwachsene Menschen mit Behinderungen gibt, die wegen ihrer Behinderungen von Wahlen ausgeschlossen sind, war bis dahin wenig bekannt und ist für viele immer noch sehr irritierend. Denn das Recht zu wählen und gewählt zu werden ist nicht irgendein Recht, sondern in einem demokratischen Gemeinwesen ist es *das* politische Grundrecht schlechthin. Es ist Ausdruck einer gleichberechtigten Staatsbürgerschaft.

Ob es über einem gewachsenen Problembewusstsein für die menschenrechtlich problematische Wahlrechtsbeschränkung von Menschen mit Behinderungen hinaus noch weitere Entwicklungen in diesem politischen Handlungsfeld zu verzeichnen gibt, stellt den Fokus für dieses Kapitel dar.

### 7.1 Menschenrechtliche Vorgaben

Auf internationaler Ebene wurde das Recht auf politische Teilhabe 1966 im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte<sup>149</sup> rechtsverbindlich festgeschrieben. Fußend auf dieser Grundsatznorm hat das Wahlrecht als besondere

Form eines menschenrechtlich verbrieften Staatsbürgerrechts Eingang in weitere internationale Menschenrechtsabkommen und so auch in die UN-BRK gefunden.<sup>150</sup>

Nach dem international anerkannten Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl steht das Wahlrecht grundsätzlich unterschiedslos allen erwachsenen Staatsbürger\_innen offen. Hierzu hat sich Deutschland im Grundgesetz<sup>151</sup> und in einer Reihe internationaler Menschenrechtsabkommen<sup>152</sup> ausdrücklich verpflichtet. Dass auch alle Menschen mit Behinderungen das uneingeschränkte Recht haben, gleichberechtigt mit anderen zu wählen und gewählt zu werden, wurde durch die UN-BRK dauerhaft ins Bewusstsein gerückt (Art. 29 UN-BRK).

Danach ist es die Aufgabe aller Vertragsstaaten sicherzustellen, dass die Wahlverfahren, -einrichtungen und -materialien geeignet, zugänglich und leicht verständlich und handhabbar sind; dass Menschen mit Behinderungen bei Wahlen und Volksabstimmungen in geheimer Abstimmung ohne Einschüchterung ihre Stimme abgeben, bei Wahlen kandidieren, ein Amt wirksam innehaben und alle öffentlichen Aufgaben auf allen Ebenen staatlicher Tätigkeit wahrnehmen können; und dass Menschen mit Behinderungen ihren Willen als Wähler\_innen frei äußern und sich im Bedarfsfall auf Wunsch durch eine Person ihrer Wahl unterstützen lassen können.<sup>153</sup>

149 Siehe Artikel 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 16.12.1966, für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten am 23.03.1976 (BGBl. 1976 II S. 1068).

150 Siehe Artikel 7 a) des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18.12.1979, Artikel 41 des Internationalen Übereinkommens zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen vom 18.12.1990 sowie Artikel 29 UN-BRK. Bereits vor Verabschiedung des UN-Zivilpakts datieren Artikel 5 c) des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung vom 21.12.1965 sowie auf regionaler Ebene in Europa Artikel 3 des 1. Zusatzprotokolls zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 20.03.1952.

151 Art. 38 GG.

152 Art. 25 Abs. 1 UN-Zivilpakt, Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK.

153 Vgl. Art. 29 a) i-iii) UN-BRK.

## 7.2 Umsetzung des Wahlrechts in Deutschland

### 7.2.1 Wahlrechtsausübung

Bereits vor Verabschiedung der UN-BRK waren mit Einführung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) erste Regelungen in die Wahlordnungen von Bund und Ländern aufgenommen worden, die eine Wahlteilnahme von Menschen mit Behinderungen erleichtern beziehungsweise ermöglichen sollen. Diese Vorschriften betreffen die Möglichkeit assistierter Stimmabgabe oder Antragstellung, die Herstellung von Stimmzettelschablonen für blinde und sehbehinderte Wähler\_innen sowie die Auswahl möglichst barrierefreier Wahllokale.<sup>154</sup>

Angestoßen durch die UN-BRK sind diese Regelungen an verschiedenen Stellen verbessert worden, insbesondere im Hinblick auf Wahlinformationen und Wahlunterlagen in Leichter Sprache. Hier ist seit Inkrafttreten der UN-BRK ein deutlicher Bewusstseinswandel positiv zu vermerken: Inzwischen werden die Wahlprogramme zahlreicher Parteien auf Bundes- und Landesebene auch in Leichter Sprache erstellt oder zumindest zusammengefasst, auch das Angebot an Versionen in Deutscher Gebärdensprache hat sich verbessert. In vielen Bundesländern sind Broschüren erhältlich, in denen das Wahlsystem und der Wahlvorgang in Leichter Sprache erläutert sind. Auch die amtlichen Wahlbenachrichtigungen und Briefwahlunterlagen sind zunehmend ebenfalls in Leichter Sprache verfügbar. Als gutes Praxisbeispiel für einen konsequent inklusiven Ansatz ist die Landtagswahl in Schleswig-Holstein 2017 hervorzuheben, bei der die Wahlunterlagen standardmäßig an alle Wahlberechtigten in Leichter Sprache verschickt wurden.<sup>155</sup> Dies rief jedoch großes Unverständnis

und Kritik bei der nichtbehinderten Bevölkerung hervor, die sich teilweise nicht ernstgenommen fühlte und abschätzig bis empört auf die für sie ungewohnte Ansprache reagierte. Auf die zu Tage getretenen Vorbehalte und Vorurteile auf Seiten der nichtbehinderten Bürger\_innen reagierten die politisch Verantwortlichen bedauerlicherweise nicht mit besserer Aufklärung und Information, sondern nahmen den allgemeinen Versand in Leichter Sprache schon zu den Kommunalwahlen 2018 wieder zurück.<sup>156</sup>

Ungeachtet der zu verzeichnenden Fortschritte bleiben einige große Herausforderungen bestehen. Hierzu gehört unter anderem die flächendeckende Bereitstellung von genügend barrierefreien Wahllokalen. Menschen mit Behinderungen treffen zudem noch immer auf zahlreiche Barrieren, wenn sie sich parteipolitisch engagieren, ein gewähltes Amt ausüben oder dafür kandidieren wollen.

### 7.2.2 Wahlrechtsausschlüsse

In Bezug auf die Wahlrechtsausschlüsse ist inzwischen eine positive Dynamik zu erkennen. Betroffen sind von diesen Ausschlüssen insgesamt etwa 85.500 Menschen: zum einen circa 82.000 Menschen, für die in allen Angelegenheiten dauerhaft ein\_e Betreuer\_in bestellt ist, und zum anderen circa 3.500 schuldunfähige Straftäter\_innen, die sich auf richterliche Anordnung in einem psychiatrischen Krankenhaus befinden, weil sie als gefährlich eingestuft werden.<sup>157</sup> Diese Ausschlüsse sind mit dem Recht auf politische Partizipation nach Artikel 29 UN-BRK nicht vereinbar, denn sie enthalten den betreffenden Menschen ein zentrales, allen anderen erwachsenen Deutschen uneingeschränkt zuerkanntes, politisches Recht vor, ohne dass es für diese Ungleichbehandlung einen zwingenden Grund gibt.

<sup>154</sup> Vgl. z.B. §§ 18, 27, 46, 57 und 66 Bundeswahlordnung.

<sup>155</sup> Siehe § 11 Absatz 1 Satz 2 der Landesverordnung über die Wahl zum Schleswig-Holsteinischen Landtag. Vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag (2016).

<sup>156</sup> Siehe für die Kommunalwahlen die Landesverordnung zur Änderung der Gemeinde- und Kreiswahlordnung vom 14.12.2017, siehe Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein (2017), Ausgabe Nr. 15/2017 vom 21.12.2017, S. 588. [https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/IV/Service/GVOBI/GVOBI/2017/gvobl\\_15\\_2017.pdf;jsessionid=4DC51004E80879CDFEA2A-0B8A5F7B27B?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/IV/Service/GVOBI/GVOBI/2017/gvobl_15_2017.pdf;jsessionid=4DC51004E80879CDFEA2A-0B8A5F7B27B?__blob=publicationFile&v=2) (abgerufen am 04.03.2019).

<sup>157</sup> Vgl. §§ 13 Nr. 2 und 3, 15 Abs. 2 Nr. 1 Bundeswahlgesetz (BWahlG), §§ 6a und 6b Europawahlgesetz (EuWG). Zu den Zahlen (Stichtag 31.12.2014) siehe Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016a); neuere Zahlen oder Studien sind nicht bekannt.

### Aufhebung der Wahlrechtsausschlüsse in NRW, Bremen und Hamburg

Die ersten Bundesländer, in denen die bisherigen Wahlrechtsausschlüsse von Menschen mit Behinderungen im Lichte der UN-BRK vollständig beseitigt wurden, waren Nordrhein-Westfalen im Juni 2016, gefolgt von Bremen im Februar 2018 und Hamburg im Mai 2018. In diesen Bundesländern dürfen nun beide bislang von Wahlrechtsausschlüssen betroffene Personengruppen – sowohl Menschen mit einer Betreuung in allen Angelegenheiten als auch schuldunfähige Straftäter\_innen, die sich auf richterliche Anordnung in einem psychiatrischen Krankenhaus befinden – gleichberechtigt wählen und gewählt werden.

Positiv hervorzuheben ist, dass die Abgeordneten während der parlamentarischen Befassung

mit den jeweiligen Gesetzesvorlagen auch auf die menschenrechtlichen Vorgaben aus Artikel 29 UN-BRK verwiesen, sich mit den daraus resultierenden Verpflichtungen auseinandergesetzt und trotz damals gängiger verfassungsrechtlicher Vorbehalte entsprechend gehandelt haben.

Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Erstes allgemeines Gesetz zur Stärkung der Sozialen Inklusion in Nordrhein-Westfalen (Drucksache 16/12130), S. 66 f. <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-12130.pdf>

Blickt man auf die Landtags- und Kommunalwahlen, bestand von Anfang an ein heterogenes Bild, denn in etwa der Hälfte der Bundesländer war die zweitgenannte Gruppe von Menschen mit Behinderungen schon 2009 nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen. Dieses Bild ist seitdem noch bunter geworden. Mit der Verpflichtung konfrontiert, auch ihr Landeswahlrecht konventionskonform gestalten zu müssen, sind in einigen Ländern echte Umsetzungserfolge zu verzeichnen: Bereits 2016 haben Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein, gefolgt 2018 von Bremen, Hamburg und Brandenburg sowie 2019 von Berlin, ihr Wahlrecht im Lichte der UN-BRK geändert und die bisherigen Wahlrechtsausschlüsse von Menschen mit Behinderungen aufgehoben.<sup>158</sup> Thüringen hat vergleichbare Änderungen angekündigt. Die restlichen Bundesländer warten dagegen bis heute ab, wie der Bund mit den Wahlrechtsausschlüssen bei Bundestags- und Europawahlen verfährt.

Auch im Bund ist jetzt nach langem Zögern der Kurs eingeschlagen, allen Menschen mit Behinderungen das Wahlrecht einzuräumen. Nachdem der aktuelle Koalitionsvertrag der

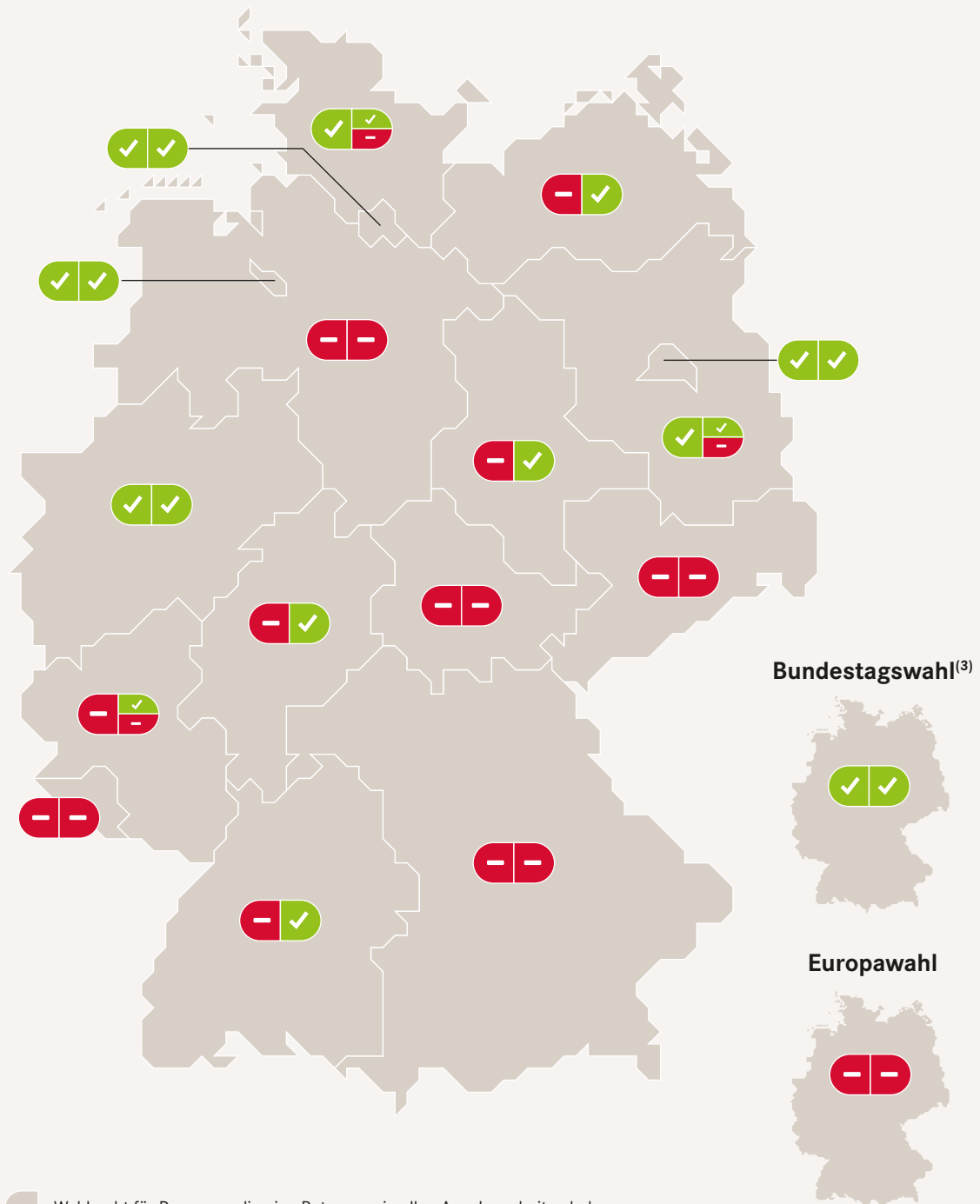
Regierungsfaktionen im Bund vorsah, wenigstens einen der beiden Ausschlussstatbestände zu beseitigen<sup>159</sup>, ohne dass dies bis Ende 2018 in die Tat umgesetzt worden wäre, hat nun das Bundesverfassungsgericht Klarheit geschaffen. In einem am 21.02.2019 veröffentlichten Beschluss hat das Gericht festgestellt, dass die bestehenden Wahlrechtsausschlüsse von Menschen mit Behinderungen bei Bundestagswahlen verfassungswidrig sind und deshalb nicht mehr angewendet werden dürfen.<sup>160</sup> Kraft dieser Entscheidung sind die bundesrechtlichen Vorschriften zur Wahlberechtigung und zur Wählbarkeit, soweit sie die Bundestagswahl betreffen, nunmehr konventionsgemäß. Leider gilt das noch nicht in Bezug auf die Europawahl: Da die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht automatisch auch auf das Europawahlgesetz wirkt, bestehen die dortigen identischen, gleichermaßen diskriminierenden, Wahlrechtsausschlussregelungen formal weiter fort. Hier bedarf es also nach wie vor eines aktiven Tätigwerdens des Deutschen Bundestages, um diese grund- und menschenrechtswidrigen Wahlrechtsausschlüsse zu beseitigen.



<sup>158</sup> Zu den Einzelheiten siehe Deutsches Institut für Menschenrechte (2016), S. 116 und Deutsches Institut für Menschenrechte (2018), S. 132–134.

<sup>159</sup> CDU / CSU / SPD (2018), Ziff. 4380–4384.

<sup>160</sup> Bundesverfassungsgericht (2019): Beschluss vom 29.01.2019.

## Landtags- und Kommunalwahlen



-  Wahlrecht für Personen, die eine Betreuung in allen Angelegenheiten haben  
 Wahlrecht für Personen, die im Maßregelvollzug in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht sind  
 oben: aktives Wahlrecht | unten: passives Wahlrecht

### Hinweise:

- (1) Die Angaben zu den Bundesländern beziehen sich sowohl auf die Landtags- als auch die Kommunalwahlen.
- (2) In Sachsen haben Personen, die im Maßregelvollzug in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht sind, nur bei Kommunalwahlen das aktive und passive Wahlrecht.
- (3) Die im Bundeswahlgesetz enthaltenen Ausschlüsse für Bundestagswahlen wurden durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt und sind deshalb nicht mehr anwendbar (Beschluss vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14)

Quelle: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/monitoring/wahlrecht/> (Stand: März 2019)

## 7.3 Fazit und Empfehlungen

In den letzten zehn Jahren sind Fortschritte bei der Ausübung des Wahlrechts zu vermelden: Vor allem Informationen zur Wahl und Wahlunterlagen sind inzwischen zugänglicher gestaltet. Kritikwürdig bleiben die im Bund und vielen Bundesländern weiter bestehenden wahlrechtlichen Ausschlussstatbestände. Der ausdrücklichen Empfehlung des UN-Ausschusses von 2015, diese Wahlrechtsausschlüsse von Menschen mit Behinderungen aufzuheben<sup>161</sup>, sind bislang nur sechs Bundesländer nachgekommen. Auf Bundesebene bedurfte es erst einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, um die Wahlrechtsausschlüsse betreffend die Bundestagswahl zu beseitigen.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt dem **Deutschen Bundestag**,

- die Wahlrechtsausschlüsse von Menschen mit Behinderungen im Europawahlgesetz ersatzlos aufzuheben; vor dem Hintergrund der bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung sollten sich die Fraktionen des Deutschen Bundestags neuer Regelungsversuche enthalten, die gegen das Diskriminierungsverbot verstoßen oder in unauflösbare Wertungswidersprüche führen.

Daneben empfiehlt die Monitoring-Stelle den **Landtagen aller Bundesländer**,

- ihr Landes- und Kommunalwahlrecht, soweit noch nicht geschehen, unter Beachtung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts grundgesetz- und konventionskonform auszugestalten und die verbliebenen Wahlrechtsausschlüsse schnellstmöglich aufzuheben.

Die Monitoring-Stelle empfiehlt darüber hinaus,

- den **Regierungen in Bund und Ländern**, die Rahmenbedingungen kontinuierlich weiter zu verbessern, damit Menschen mit Behinderungen ihr aktives und passives Wahlrecht nicht nur bei Wahlen, sondern auch im politischen Alltag gleichberechtigt ausüben können, so etwa beim Zugang zu politischer Information und Meinungsbildung; und
- den **Parteien in Bund und Ländern**, die Möglichkeit zur politischen Mitwirkung ihrer Mitglieder mit Behinderungen zu verbessern.

<sup>161</sup> UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015), Ziff. 53 f.

## 8 Das Recht auf angemessene Vorkehrungen

Menschen mit Beeinträchtigungen haben ein Recht auf angemessene Vorkehrungen, das heißt auf spezifische personenbezogene Hilfsmaßnahmen, um Barrieren überwinden und an der Gesellschaft teilhaben zu können. Beispiele sind bauliche Veränderungen in der Mietwohnung, ein ärztliches Aufklärungsgespräch in Leichter Sprache, die Übersetzung eines Bescheides in Blindenschrift, die Anpassung von Arbeits- und Organisationsabläufen für Beschäftigte mit psychosozialen Behinderungen oder technische Arbeitshilfen, etwa eine Einhand-Tastatur oder barrierefreie Computersoftware.<sup>162</sup> Angemessene Vorkehrungen stehen also in Ergänzung zur Barrierefreiheit. Wo es an Barrierefreiheit fehlt, sind diese Maßnahmen, die die Welt für eine konkrete Person zugänglich machen, elementar wichtig.

Inwieweit sich das Konzept der angemessenen Vorkehrungen in den letzten zehn Jahren rechtlich und praktisch durchsetzen konnte, wird im Folgenden beleuchtet. Besonderes Augenmerk wird dabei auch auf die praktischen Voraussetzungen gerichtet, die nötig sind, damit es überhaupt zu entsprechenden Maßnahmen im Einzelfall kommen kann.

### 8.1 Menschenrechtliche Vorgaben

Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) sichert Menschen mit Behinderungen ein Recht auf angemessene Vorkehrungen zu.<sup>163</sup> Droht eine

Benachteiligung, die durch eine zumutbare Maßnahme verhindert werden kann, hat ein Mensch mit einer Beeinträchtigung ein Recht auf diese Maßnahme.<sup>164</sup> Sie bedeutet keine Privilegierung oder Besserstellung, sondern sorgt dafür, dass ein Mensch mit Behinderung in dieser Situation „gleichberechtigt mit anderen“ ist. Das kann sehr wohl bedeuten, dass zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen eingesetzt werden müssen oder ein Mehraufwand entsteht.<sup>165</sup> Es heißt jedoch nicht, dass Unmögliches möglich gemacht werden muss. Eine Rampe, die es Menschen im Rollstuhl ermöglicht, einen Bus zu benutzen, ist beispielsweise ein zumutbarer Aufwand für ein Verkehrsunternehmen. Welcher Aufwand für den Verpflichteten zumutbar ist, muss im Einzelfall – gegebenenfalls durch Gerichte – bestimmt werden.<sup>166</sup> Eine Beeinträchtigung darf jedoch kein Grund sein, jemanden von vornherein auszuschließen.<sup>167</sup>

Die UN-Konvention bestimmt darüber hinaus, dass die Versagung angemessener Vorkehrungen als Diskriminierung zu werten ist.<sup>168</sup> Eine Diskriminierung ist unbedingt zu vermeiden, weil damit einhergeht, dass die betroffene Person substantielle Einbußen in der Wahrnehmung ihrer Rechte erleidet.<sup>169</sup> Die UN-BRK verpflichtet den Staat dazu, im Einzelfall angemessene Vorkehrungen bereitzustellen beziehungsweise im nichtstaatlichen Bereich die erforderliche Infrastruktur zu gewährleisten, damit angemessene Vorkehrungen praktisch geleistet werden können (Artikel 5 Abs. 3 UN-BRK).<sup>170</sup>

<sup>162</sup> Krah / Zimmermann (2015), S. 3–4; Aichele (2012), S. 1–2; Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2014), S. 121.

<sup>163</sup> Vgl. dazu Art. 5 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 2 Unterabs. 4 UN-BRK.

<sup>164</sup> Vgl. auch UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018a), S. 6–8.

<sup>165</sup> Aichele (2012), S. 2.

<sup>166</sup> Ebd.

<sup>167</sup> Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2014), S. 121.

<sup>168</sup> Vgl. Art. 2 Unterabs. 3 letzter Halbsatz sowie Art. 5 Abs. 3 UN-BRK.

<sup>169</sup> Aichele (2012), S. 2.

<sup>170</sup> Krah / Zimmermann (2015), S. 10.



## 8.2 Umsetzung des Rechts auf angemessene Vorkehrungen

Um das Recht auf angemessene Vorkehrungen hinreichend umzusetzen, bedarf es der Aufklärung und Sensibilisierung aller staatlichen wie nicht-staatlichen Akteure, aber auch der Verankerung des Konzepts im Bundes- und Landesrecht.<sup>171</sup>

Es gibt spezifische Bestimmungen in deutschen Fachgesetzen, die dem Konzept der angemessenen Vorkehrungen inhaltlich nahekommen, zum Beispiel im Arbeitsrecht<sup>172</sup>, im Mietrecht<sup>173</sup> oder in Form individueller Nachteilsausgleiche im Landesrecht<sup>174</sup>. Jedoch ist bis heute ein Recht auf angemessene Vorkehrungen in keiner Weise ausreichend für alle Regelungs- und Lebensbereiche praktikabel einklagbar verankert.<sup>175</sup>

Allgemeine Diskriminierungsverbote auf einfach-gesetzlicher Ebene sind für die Träger öffentlicher Gewalt in erster Linie in den Gleichstellungsgesetzen von Bund (Behindertengleichstellungsgesetz, BGG) und Ländern festgeschrieben. Verpflichtungen privater Akteure finden sich vor allem im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG). Nicht immer ist in diesem Zusammenhang das Konzept der angemessenen Vorkehrungen aufgegriffen worden.

### 8.2.1 Verankerung im öffentlichen Recht

Im Bereich der gesetzlichen Verankerungen im öffentlichen Recht sind positive Entwicklungen zu verzeichnen. In das Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes<sup>176</sup> und in die Landesgleichstellungsgesetze in Nordrhein-Westfalen<sup>177</sup>, Sachsen-Anhalt<sup>178</sup> und Bremen<sup>179</sup> wurden angemessene Vorkehrungen im Laufe der ersten Umsetzungsdekade der UN-BRK aufgenommen. Die Versagung von angemessenen Vorkehrungen wird in diesen Gesetzen als Benachteiligung beziehungsweise Diskriminierung definiert. Dies ist in den übrigen Landesgleichstellungsgesetzen noch nicht der Fall. In den Ländern Berlin<sup>180</sup>, Saarland<sup>181</sup>, Sachsen<sup>182</sup> und Thüringen<sup>183</sup> laufen derzeit Verfahren zur Neufassung beziehungsweise Novellierung der jeweiligen Gleichstellungsgesetze. In diesem Zusammenhang ist vorgesehen, angemessene Vorkehrungen rechtlich zu verankern sowie ihre Versagung als Diskriminierung beziehungsweise Benachteiligung zu werten.

Die Empfehlung des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Regelungen zu angemessenen Vorkehrungen auch als unmittelbar durchsetzbares Recht gesetzlich festzuschreiben<sup>184</sup>, wurde bis heute so gut wie gar nicht umgesetzt. Ein einklagbarer Anspruch auf angemessene Vorkehrung mittels des Verbandsklagerechts findet sich lediglich im nordrhein-westfälischen Behindertengleichstellungsgesetz<sup>185</sup> und im Arbeitsentwurf für ein neugefasstes Berliner Landesgleichberechtigungsgesetz<sup>186</sup> wieder.

171 Aichele (2012), S. 3.

172 Vgl. etwa § 164 Abs. 4 und 5 SGB IX.

173 Vgl. § 554a BGB.

174 Beispielsweise in den Schulgesetzen.

175 Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (2015), S. 13–14.

176 § 7 Abs. 2 Behindertengleichstellungsgesetz.

177 § 3 Behindertengleichstellungsgesetz Nordrhein-Westfalen.

178 § 4 Behindertengleichstellungsgesetz Sachsen-Anhalt.

179 § 7 Abs. 3 Bremisches Behindertengleichstellungsgesetz.

180 § 6 Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Land Berlin – LGBG.

181 § 7 Abs. 2 des Gesetzesentwurfes des Gesetzes zur Änderung des Saarländischen Behindertengleichstellungsgesetzes und weiterer gesetzlicher Vorschriften.

182 § 4 Abs. 3 des Gesetzesentwurfes für ein Sächsisches Inklusionsgesetz.

183 § 4 Abs. 4 Thüringer Gesetz zur Inklusion und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen -Entwurf.

184 UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015), Ziff. 14.

185 § 6 Behindertengleichstellungsgesetz Nordrhein-Westfalen.

186 § 32 Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Land Berlin – LGBG.

## BGG-NRW

Das Behindertengleichstellungsgesetz NRW (BGG-NRW) enthält in § 3 zunächst eine Definition von angemessenen Vorkehrungen. Hiernach sind „Angemessene Vorkehrungen [...] notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen oder Menschen, die von Behinderung bedroht sind, gleichberechtigt mit anderen teilhaben und ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten ausüben können.“

Außerdem ist festgelegt, dass die Versagung von angemessenen Vorkehrungen eine Diskriminierung darstellt und dass für die Beurteilung der Angemessenheit der Vorkehrungen die Umstände des Einzelfalles maßgeblich sind.

Darüber hinaus erstreckt sich das Verbandsklagerecht in § 6 BGG-NRW auf einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot nach § 3 BGG-NRW, also die Versagung von angemessenen Vorkehrungen. Das Klagerecht der Verbände ist dabei nicht auf die Feststellungsklage beschränkt, sondern umfasst alle Klagearten, also auch Gestaltungs- oder Leistungsklagen.

[https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_text\\_anzeigen?v\\_id=5420140509100636414](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=5420140509100636414)

Theoretisch kann das Recht auf angemessene Vorkehrungen wie es die UN-BRK vorsieht unterschiedlich in die hiesige Rechtsordnung integriert werden: zum einen als objektive Verpflichtung, die Behörden beachten müssen, zum anderen als individuelles Recht, auf das sich Betroffene berufen können. Im Konfliktfall könnten sie dann vor Gericht gehen und ihr Recht gegebenenfalls durchsetzen.<sup>187</sup> Ein weitergehender Schritt wäre

es, Sanktionen für die Versagung der angemessenen Vorkehrungen gesetzlich vorzuschreiben.

## 8.2.2 Verankerung im Privatrecht

Die staatliche Pflicht Diskriminierung zu verbieten und angemessene Vorkehrungen zu gewährleisten, umfasst auch, Regelungen zu treffen, damit diskriminierendes Verhalten durch nichtstaatliche Akteure und Private unterbunden oder effektiv eingedämmt wird.<sup>188</sup> Das für den Bereich des Privatrechts einschlägige AGG verbietet zwar Benachteiligungen durch private Akteure, Schutz bietet es jedoch nur im Arbeitsrecht und bei sogenannten Massengeschäften, beim Abschluss von privatrechtlichen Versicherungen und eingeschränkt bei der Vermietung von Wohnraum.<sup>189</sup>

Allerdings enthält das AGG noch immer keine Definition von angemessenen Vorkehrungen. Es erfolgt somit auch keine Klarstellung, dass die Verweigerung angemessener Vorkehrungen eine Diskriminierung darstellt und dass Menschen mit Behinderungen einen Rechtsanspruch auf diese Vorkehrungen haben.<sup>190</sup> Die Bundesregierung hat sich im Koalitionsvertrag von 2018<sup>191</sup> dazu verpflichtet, im Rahmen der Weiterentwicklung des AGG zu prüfen, wie Private, die Dienstleistungen für die Allgemeinheit erbringen, angemessene Vorkehrungen umsetzen können. Bislang ist in dieser Hinsicht jedoch nichts geschehen. Diese Prüfung würde einen ersten, aber bei Weitem nicht ausreichenden Schritt für eine Reform des AGG darstellen. Ein weiterer Schritt muss die uneingeschränkte Unterstützung der 5. EU-Gleichbehandlungsrichtlinie sein, die die EU-Kommission bereits 2008 im Entwurf vorgestellt hat. Ihr Ziel ist es, den Schutz vor Diskriminierung noch weiter auf Private zu erstrecken.<sup>192</sup> Obwohl im deutschen Antidiskriminierungsrecht noch erhebliche konventionsrechtliche Defizite, vor allem im Hinblick auf Privatrechtsgeschäfte, bestehen, wird die Verabschiedung dieser Richtlinie maßgeblich durch Deutschland verhindert.<sup>193</sup>

<sup>187</sup> Aichele (2012), S. 3.

<sup>188</sup> Krah / Zimmermann (2015), S. 9 ; Eichenhofer (2018), S. 23–25 ; vgl. Art. 4 Abs. 1 (e) UN-BRK.

<sup>189</sup> § 19 AGG.

<sup>190</sup> Dies belegen unter anderem auch mehrere Studien beziehungsweise Gutachten, etwa der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, in denen diesbezüglich Reformbedarf konstatiert wird. Vgl. Berghahn / Klapp / Tischbirek (2016); Eichenhofer (2018).

<sup>191</sup> CDU / CSU / SPD (2018), S. 94.

<sup>192</sup> Europäische Kommission (2008).

<sup>193</sup> Deutscher Bundestag (06.07.2016), S. 6; Lembke, Ulrike (2016), S. 16; Althoff, Nina (2017), S. 248.

Bei der Staatenberichtsprüfung zeigte sich der UN-Ausschuss 2015 besorgt darüber, dass die bestehenden Rechtsvorschriften in Deutschland keine Definition der angemessenen Vorkehrungen enthielten und ihr Fehlen nicht als Diskriminierung verstanden würde.<sup>194</sup>

Im Vergleich zur damaligen Lage können im Jahr 2019 punktuelle Verbesserungen festgestellt werden. Gleichwohl ist das Konzept der angemessenen Vorkehrung noch nicht hinreichend im deutschen Gleichstellungsrecht und in anderen Fachgesetzen verankert. Auf Grund dieser unzureichenden Rechtslage und insoweit vor allem wegen des weit überwiegenden Fehlens eines klagbaren Anspruchs auf die Bereitstellung von angemessenen Vorkehrungen, ist die Umsetzung des Konzepts in der Praxis auch zehn Jahre nach Inkrafttreten der UN-BRK nur ansatzweise gelungen.

### 8.2.3 Umsetzung in der Praxis

Angemessene Vorkehrungen spielen nach der hiesigen Erkenntnis in der Praxis, etwa in der Verwaltung, in der Gerichtsbarkeit oder bei Anbietern von Sozialleistungen bislang kaum eine Rolle.<sup>195</sup> Ob – wie 2015 vom UN-Ausschuss angeregt – heute auf Bundes- oder Länderebene feste Zeitpläne für die Umsetzung rechtlicher Vorschriften existieren<sup>196</sup>, ist nicht bekannt. Wenn deutsche Gerichte das Konzept der angemessenen Vorkehrungen anwenden<sup>197</sup>, so geschieht dies nur selektiv. Die Entscheidungen internationaler Gerichte gehen da bisweilen weiter. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte etwa hat auf angemessene Vorkehrungen Bezug genommen. So zum Beispiel im Zusammenhang mit der Vermeidung von Zwangseinweisung und -behandlung eines schwerbehinderten Menschen in ein psychiatrisches Krankenhaus.<sup>198</sup>

Immer noch fehlt es an einer zielorientierten Herangehensweise sowie einer gut ausgebauten personellen und sachlichen Infrastruktur, um angemessenen Vorkehrungen bekannt zu machen und praktisch umzusetzen. So bräuchte es beispielsweise an den Universitäten weitergehende Möglichkeiten, den Studienalltag und Prüfungssituationen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen individuell anzupassen (siehe dazu auch Kapitel 4 zur inklusiven Bildung an den Hochschulen). In der Schule müsste zum Beispiel ein Ausbau der Binnendifferenzierung stattfinden, um Schüler\_innen individuell gerecht zu werden. Eines der positiven Beispiele für die Umsetzung des Rechts auf angemessene Vorkehrungen in der Praxis ist die Unterstützung der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) bei baulichen Maßnahmen in Wohngebäuden, die zum Abbau oder zur Reduzierung von Barrieren im Bestandsbau beitragen.

Generell existiert ein hoher Informations- und Beratungsbedarf sowohl auf Seiten der Betroffenen als auch auf Seiten der Beratungsstellen, Arbeitgeber\_innen und Behörden. Um über die vielfältigen Möglichkeiten für den Einsatz der verschiedenen angemessenen Vorkehrungen und die Pflicht diese zu gewährleisten im Bilde zu sein, ist die Wissensvermittlung in diesem Bereich unabdingbar.<sup>199</sup> Hierfür werden Ressourcen, unter anderem in Form von öffentlichen Mitteln und ausreichend Zeit benötigt. Nur auf diese Weise können effektive und nachhaltige Fortbildungen und Trainings angeboten sowie Gute Praxisbeispiele<sup>200</sup> zusammengetragen werden. Weiterhin erforderlich sind Beratungsangebote, die im Einzelfall gemacht werden, um die jeweils angemessenen Maßnahmen entwickeln zu können.<sup>201</sup>

194 UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015), Ziff. 13.

195 Ebd.

196 Ebd.

197 Vgl. Bundesverfassungsgericht (2016): Kammerbeschluss vom 24.03.2016, 1 BvR 1212/13: Behindertenparkplatz; Bundesverfassungsgericht (2014): Nichtannahmebeschluss vom 10.10.2014, 1 BvR 856/13: Barrierefreie Dokumente im Gerichtsverfahren; Bundesarbeitsgericht (2013): Urteil vom 19.12.2013, 6 AZR 190/12, BAGE 147, 60–88: Kündigung wegen symptomloser HIV-Erkrankung; Bundesarbeitsgericht (2014): Urteil vom 22.05.2014, 8 AZR 662/13: Schadensersatzverlangen wegen Rückziehung des Arbeitsvertragsangebots nach Kenntniserlangung von der Schwerbehinderung.

198 Z.B. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2015): Urteil vom 16.06.2005, Nr. 61603/00 (Storck/Deutschland).

199 Auf die Notwendigkeit von systematischen Schulungen zu angemessenen Vorkehrungen hatte auch der UN-Ausschuss 2015 hingewiesen. Vgl. UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015), Ziff. 14.

200 Berghahn / Klapp / Tischbirek (2016).

201 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018a), Ziff. 24.

### Förderprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die Bundesregierung fördern bauliche Maßnahmen in Wohngebäuden, die zum Abbau oder zur Reduzierung von Barrieren im Bestandsbau beitragen. Dies kommt sowohl Menschen mit Behinderungen als auch älteren Personen und Familien mit Kindern zugute. Pro Antrag werden förderfähige Investitionskosten von mindestens 2.000 Euro bis maximal 50.000 Euro pro Wohnung bezuschusst. Von der Förderung profitieren beispielsweise Privatpersonen, die Eigentümer eines Ein- oder Zweifamilienhauses oder einer Wohnung sind, sowie Wohnungseigentümergeinschaften aus Privatpersonen und Mieter.

Nach § 554a Absatz 1 BGB kann der Mieter von Wohnraum vom Vermieter grundsätzlich die Zustimmung zu baulichen Veränderungen oder sonstigen Einrichtungen verlangen, die für eine behindertengerechte Nutzung der Mietsache oder den Zugang zu ihr erforderlich sind.

[https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestandsimmobilie/F%C3%B6rderprodukte/Altersgerecht-Umbauen-Investitionszuschuss-\(455\)](https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestandsimmobilie/F%C3%B6rderprodukte/Altersgerecht-Umbauen-Investitionszuschuss-(455))

[https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/\\_\\_\\_554a.html](https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/___554a.html)

## 8.3 Fazit und Empfehlungen

Angemessene Vorkehrungen sind nötig, damit Menschen mit Behinderungen im Einzelfall ihre Rechte wahrnehmen können. Auch wenn dieses durch die UN-BRK zugesicherte Recht auf angemessene Vorkehrungen in den letzten Jahren bekannter geworden ist und in einige Gesetze sowie vereinzelt in der Rechtsprechung Eingang gefunden hat, kann von einer systematischen Verbreitung noch keine Rede sein.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt **Bund** und **Ländern** deshalb,

- angemessene Vorkehrungen in ihre Gleichstellungsgesetze als Rechtsanspruch zu integrieren, ihre unzulässige Versagung als Diskriminierung zu werten und die Versagung mit Sanktionen zu belegen. In diesem Zuge wird an den Koalitionsvertrag von 2018<sup>202</sup> erinnert, der vorsieht, dass im Rahmen der Weiterentwicklung des AGG geprüft werden soll, wie Private, die Dienstleistungen für die Allgemeinheit erbringen, angemessene Vorkehrungen umsetzen können;
- sicherzustellen, dass das Konzept der angemessenen Vorkehrungen in der Praxis, etwa in der Verwaltung, in der Gerichtsbarkeit oder bei Anbietern von Sozialleistungen sowie auch auf Seiten der Betroffenen, der Beratungsstellen und Arbeitgeber\_innen allgemein anerkannt und angewendet wird. Hierfür sind personelle und sachliche Ressourcen bereitzustellen.

202 CDU / CSU / SPD (2018), S. 94.

## 9 Aktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK

Aktionspläne sind ein Instrument zur Umsetzung von Menschenrechten. Sie bilden einen zielgerichteten Rahmen für die mit der Umsetzung verbundenen Prozesse und sind Ausdruck politischer Prioritätensetzung. Auch für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) spielen sie international und national eine wichtige Rolle. Nach Inkrafttreten der UN-BRK haben in Deutschland zahlreiche Akteure wie Bund, Länder und Kommunen, aber auch Versicherungen und Hochschulen oder Träger sozialer Dienste und Verbände Aktions-, Maßnahmen- oder Inklusionspläne zur Umsetzung der UN-BRK entwickelt (im Folgenden unabhängig von der individuellen Bezeichnung unter dem Begriff *Aktionsplan* zusammengefasst).

Dieses Kapitel richtet den Blick auf die Aktionspläne der Bundesländer und beschäftigt sich zum einen mit der Frage, wie Menschen mit Behinderungen an den Aktionsplänen beteiligt werden sollten. Schließlich ist es für das Entstehen und Gelingen eines Aktionsplans unerlässlich, diejenigen Personen einzubinden, denen die darin enthaltenden Maßnahmen und Ziele zugutekommen sollen. Zum anderen wird untersucht, ob und inwieweit es den bisherigen Aktionsplänen gelungen ist, Menschen in sogenannten vulnerablen Lebenslagen zu berücksichtigen. Damit sind Gruppen gemeint, die in spezifischen Konstellationen besonders schutzbedürftig und mit hoher Wahrscheinlichkeit stark benachteiligt sind. Für die Angehörigen dieser Gruppen bietet ein Aktionsplan die Chance, ihre Situation genau zu prüfen und ihre Lebenssituation vorrangig zu verbessern.

### 9.1 Menschenrechtliche Vorgaben

Das Konzept menschenrechtlicher Aktionspläne wurde in der Zeit der Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 entwickelt und über die „Wiener Erklärung“ vom 25. Juni 1993 in den Menschenrechtsdiskurs eingeführt.<sup>203</sup> Darin heißt es: „Die Weltkonferenz über die Menschenrechte empfiehlt, dass jeder Staat erwägen möge [...], einen nationalen Aktionsplan aufzustellen, in dem die Schritte festgelegt werden, durch die der betreffende Staat den Schutz und die Förderung der Menschenrechte verbessern würde“.<sup>204</sup> 2002 hat das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte das „Handbook of National Human Rights Plans of Action“ veröffentlicht, in dem es die Anforderungen an menschenrechtliche Aktionspläne aufzeigt.<sup>205</sup>

Die UN-BRK selbst spricht nicht explizit von Aktionsplänen, allerdings sind die Staaten verpflichtet, zur Umsetzung der Konvention Maßnahmen zu ergreifen und politische Programme aufzustellen (vgl. Artikel 4 Absatz 1 UN-BRK). Da die Umsetzung eines Menschenrechtsübereinkommens sehr anspruchsvoll und komplex ist, setzt das staatliche Umsetzungs Handeln, will es die Umsetzung nicht dem Zufall überlassen, „die Existenz von staatlichen Programmen, Konzepten und Strategien zur Umsetzung der Konvention voraus“.<sup>206</sup> Die UN-BRK enthält außerdem ein Partizipationsgebot.<sup>207</sup> Damit anerkennt die UN-BRK Menschen mit Behinderungen als Akteure des politischen Handelns. Ihnen soll mit dieser Bestimmung mehr Mitsprache in den politischen Vorgängen gesichert werden, die sie letztlich betreffen. Das Partizipationsgebot einzulösen ist

<sup>203</sup> UN, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2002), S. 7.

<sup>204</sup> UN (1993), Teil II, Ziff. 71.

<sup>205</sup> Vgl. UN, Office of the High Commissioner for Human Rights (2002).

<sup>206</sup> Palleit (2010), S. 2.

<sup>207</sup> Vgl. UN-BRK Art. 4 Abs. 3.



keine Formalie, sondern ist im ureigenen staatlichen Interesse. Denn Partizipation erhöht die Zielgenauigkeit von Gesetzen, politischen Vorhaben und Programmen und ihre zielgruppenspezifische und gesellschaftliche Akzeptanz.

Auch der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat in seinen Abschließenden Bemerkungen immer wieder Vertragsstaaten ermutigt, Aktionspläne aufzustellen.<sup>208</sup>

## 9.2 Umsetzung der Aktionspläne

Die ersten Aktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK<sup>209</sup> wurden bereits 2010 und 2011, also ein bis zwei Jahre nach Ratifizierung der UN-BRK durch Deutschland, von Rheinland-Pfalz und vom Bund verabschiedet. Weitere Bundesländer folgten. Diesen Initiativen, insbesondere der Verabschiedung des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung, ist es zu verdanken, dass die anderen Bundesländer nachgezogen haben. Mittlerweile haben fast alle Bundesländer<sup>210</sup> einen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK erstellt, viele davon verfügen über Zusammenfassungen in Leichter Sprache. In der Regel enthalten Aktionspläne Ziele, die im Rahmen der Umsetzung der UN-BRK erreicht werden sollen, sowie einen Katalog von Maßnahmen, um diese Ziele zu erreichen. Aufgebaut sind Aktionspläne meist nach Handlungsfeldern, zum Beispiel „Arbeit und Beschäftigung“, „Gesundheit und Pflege“, „Bildung und Ausbildung“, die neben den Zielen und Maßnahmen auch Bestandsaufnahmen und Ist-Zustände beinhalten. Des Weiteren gibt es in der Regel in den Aktionsplänen Angaben zu ihrer Entstehung, Umsetzung, Fortschreibung und Evaluation sowie zur Beteiligung der Zivilgesellschaft.

Vier Bundesländer sowie der Bund haben bereits eine zweite Auflage ihres Aktionsplans verabschiedet (Bund, Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz) oder sind kurz davor (Thüringen). Vier Bundesländer arbeiten derzeit an der Fortschreibung (Bayern, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz). Der Bund plant zurzeit die Fortschreibung des NAP 2.0 und kündigte an, den Schwerpunkt auf Digitalisierung zu setzen. Mittlerweile sind sechs Aktionspläne auf Bundes- und Landesebene (Bund, Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen)<sup>211</sup> sowie weitere Aktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK evaluiert<sup>212</sup>. Evaluationen können bei der Fortschreibung eines Plans helfen, Stärken beizubehalten, Schwächen nicht zu wiederholen sowie noch nicht berücksichtigte Aspekte aufzugreifen. Zudem können sie eine menschenrechtliche Bewertung des Aktionsplans liefern sowie Hinweise geben, was bei der Fortschreibung menschenrechtlich zu beachten ist. Bund, Länder und Kommunen haben in den letzten zehn Jahren mit dem Erstellen, Evaluieren und Fortschreiben der Aktionspläne großes Engagement bei der Umsetzung der UN-BRK gezeigt. Dabei ist auch der Wille zu beobachten, die Pläne kontinuierlich zu verbessern und aus den gemachten Erfahrungen und vorliegenden Erkenntnissen zu lernen.

Es ist aus Sicht der Monitoring-Stelle UN-Behindertenkonvention sehr erfreulich, dass, bis auf Berlin, alle Bundesländer und der Bund einen Aktionsplan verabschiedet und die Umsetzung der UN-BRK auf die politische Agenda gesetzt haben. Seit der Verabschiedung der ersten Aktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK lässt sich sagen, dass die Pläne und die damit verbundenen Prozesse über die Jahre im Sinne eines allgemeinen Lernprozesses immer besser geworden sind. Die Bundesländer können dabei bei Erstellung und Fortentwicklung von Aktionsplänen von den Erfahrungen der anderen

208 Vgl. zum Beispiel UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2012), Ziff. 10; UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2017a), Ziff. 10; UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2017b), Ziff. 10a; UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2017c), Ziff. 7.

209 Im Bereich der Aktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK gibt es unterschiedliche Bezeichnungen für die Pläne. Am weitesten verbreitet ist der Begriff „Aktionsplan“ oder „Landesaktionsplan“. Einige Bundesländer haben ihren Plan auch „Maßnahmenpaket“, „Maßnahmenplan“ oder „Maßnahmenplan“ genannt. Auch auf kommunaler Ebene ist die Bezeichnung „Aktionsplan“ geläufig.

210 Eine Ausnahme bildet das Bundesland Berlin mit seinen sogenannten „Behindertenpolitischen Leitlinien“.

211 Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (2013, 2014, 2016), Prognos (2014, 2016, 2017).

212 Vgl. zum Beispiel Institut Mensch, Ethik und Wissenschaft / Wissensimpuls (2018).

Bundesländer sowie von Beratungseinrichtungen, wie zum Beispiel der Kommunalen Beratungsstelle Inklusion in Baden-Württemberg<sup>213</sup>, profitieren. Es hat sich zum einen gezeigt, dass diejenigen Bundesländer, die ihren Plan fortgeschrieben haben, einen verbesserten Plan verabschiedet haben. Dies betrifft zum Beispiel die Formulierung der Maßnahmen und Ziele sowie den Aufbau der Maßnahmen tabellen oder die Beteiligung der Zivilgesellschaft. Zum anderen haben die vorliegenden Evaluationen wichtige menschenrechtliche Erkenntnisse hervorgebracht, die bei zukünftigen Fortschreibungen berücksichtigt werden sollten, wie die Berücksichtigung von Gruppen von Menschen mit Behinderungen in vulnerablen Lebenslagen, die notwendigen Strukturen zur Umsetzung eines Aktionsplans oder die Erhebung und Verwendung von menschenrechtlich relevanten Daten und Statistiken.

Neben diesen Evaluationen, dem oben erwähnten Handbuch des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte sowie diversen Veröffentlichungen hat der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in seinen Abschließenden Bemerkungen zu Deutschland aus dem Jahr 2015 wichtige Impulse für zukünftige Aktionspläne geliefert und deren Bedeutung für die Umsetzung der UN-BRK unterstrichen.<sup>214</sup> Die Abschließenden Bemerkungen enthalten Empfehlungen für zahlreiche Lebensbereiche wie Gleichheit vor dem Recht, Partizipation, Barrierefreiheit, Diskriminierungsschutz, Bildung, Gesundheit, Arbeit sowie Schutz der Freiheit und Sicherheit und der persönlichen Integrität. Es bietet sich nicht nur an, sondern diese Hinweise gebieten es gerade zu, dafür Antworten zu entwickeln, die in die laufenden Prozesse zu Aktionsplänen aufgenommen werden sollten. So fordert der UN-Ausschuss von Deutschland beispielsweise, die unabhängige

Lebensführung von Menschen mit Behinderungen zu fördern und sowohl das Bildungswesen als auch den Arbeitsmarkt inklusiv zu gestalten<sup>215</sup>, die Situation von geflüchteten Menschen mit Behinderungen zu verbessern<sup>216</sup> und die Rechte von Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen zu stärken.<sup>217</sup>

### **Aufgreifen der Abschließenden Bemerkungen des UN-Ausschusses im Brandenburgischen „Behindertenpolitischen Maßnahmenpaket der Landesregierung 2.0“**

Am 31.12.2016 trat in Brandenburg das Behindertenpolitische Maßnahmenpaket der Landesregierung 2.0: Unser Weg zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Kraft.<sup>218</sup> Darin anerkennt der Plan die Abschließenden Bemerkungen des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu Deutschland<sup>219</sup> als „wegweisende Akzente für die weitere Umsetzung der UN-BRK in Deutschland“.<sup>220</sup> In jedem der zehn Handlungsfelder werden die Abschließenden Bemerkungen in einem Unterkapitel („UN-BRK und teilhabepolitische Vision“) aufgegriffen. Basierend auf den Anforderungen der UN-BRK wird für verschiedene Handlungsfelder eine Vision für das Land Brandenburg entwickelt.

Der Bund und einige wenige Länder haben diese Aufgabe entsprechend angenommen. Brandenburg ist als gutes Beispiel hervorzuheben, weil es der Landesregierung gelungen ist, im Brandenburgischen Maßnahmenpaket die Abschließenden Bemerkungen systematisch aufzugreifen. Auch der Bund hat, um internationalen Entwicklungen auch flexibel Rechnung tragen zu können, in seinem

213 Vgl. <http://www.staedtetag-bw.de/Lebensraum-Stadt/KompetenzBereich-Quartiersentwicklung/Kommunale-Beratungsstelle-Inklusion> (abgerufen am 04.03.2019).

214 Vgl. UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015).

215 Vgl. ebd., Ziff. 42, 46, 50; vgl. auch die Kapitel des vorliegenden Berichtes zum Recht auf Wohnen, zum Recht auf inklusive Bildung und zum Recht auf Arbeit und Beschäftigung.

216 Vgl. ebd., Ziff. 10, 15f., 17f., 39f., 47f.

217 Vgl. ebd., Ziff. 34, 38, 48.

218 Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie des Landes Brandenburg (2016).

219 UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015).

220 Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie des Landes Brandenburg (2016), S. 7.



Nationalen Aktionsplan 2.0 eine Art Öffnungsklausel, die es erlaubt, die Maßnahmen des Aktionsplans fortzuschreiben.<sup>221</sup> Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund des derzeit laufenden zweiten Staatenprüfverfahrens wichtig: Die nächsten Abschließenden Bemerkungen des UN-Ausschusses zu Deutschland werden aller Voraussicht nach 2020 oder 2021 veröffentlicht und sollten dann in bestehende Aktionspläne integriert oder bei zukünftigen Plänen berücksichtigt werden.

Der UN-Ausschuss äußerte sich 2015 in seinen Abschließenden Bemerkungen auch zur technischen Seite der in Deutschland existierenden Pläne. Er kritisiert, dass es zu einer „uneinheitlichen Entwicklung von Aktionsplänen [...] gekommen ist, insbesondere, was deren Inhalt und Ausrichtung sowie die konsequente Verfolgung eines konventionskonformen, menschenrechtsbasierten Ansatzes angeht“<sup>222</sup> und empfiehlt generell, „dass die Bundesregierung, alle Landesregierungen und Kommunalverwaltungen übergreifende menschenrechtsbasierte Aktionspläne aufstellen, die von einem klaren Behinderungsbegriff ausgehen und in denen sie angemessene Maßnahmen zur Förderung, zum Schutz und zur Gewährleistung der Rechte festlegen sowie Ziele und Indikatoren zur Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens“.<sup>223</sup>

### 9.2.1 Partizipation von Menschen mit Behinderungen

Menschen mit Behinderungen sind Expert\_innen in eigener Sache und können mit ihrem Wissen und ihrer Erfahrung entscheidend zum Gelingen eines Aktionsplans beitragen.<sup>224</sup> Auch der UN-Ausschuss hat in seinen Abschließenden Bemerkungen betont, dass Deutschland Rahmenbedingungen für die Partizipation von Menschen mit Behinderungen entwickeln und Mittel dafür bereitstellen muss.<sup>225</sup> In der Frageliste zum zweiten Staatenprüfverfahren, der sogenannten *List of Issues*, macht der UN-Ausschuss

die Bedeutung des partizipativen Elements noch einmal deutlich, indem er Deutschland auffordert, Informationen bereitzustellen, inwieweit Konsultationen mit Menschen mit Behinderungen bei der Erstellung von politischen Programmen stattgefunden haben.<sup>226</sup> In seiner 2018 veröffentlichten Allgemeinen Bemerkung zu Partizipation, in der sich der Ausschuss mit den Artikeln 4(3) und 33(3) der UN-BRK, also den staatlichen Verpflichtungen zur Beteiligung von Menschen mit Behinderungen, auseinandersetzt, befindet der Ausschuss, dass „die Vertragsstaaten rechtliche und gesetzliche Mechanismen und Verfahren verabschieden [sollten], um die volle und gleichberechtigte Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an Entscheidungsprozessen und der Vorbereitung von gesetzlichen Vorschriften und politischen Konzepten zu Themen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, einschließlich behinderungsspezifischer gesetzlicher Vorschriften, politischer Konzepte, Strategien und Aktionspläne, über die sie vertretenden Organisationen sicherzustellen“.<sup>227</sup> Die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen an staatlichem Handeln ist deshalb von solcher Bedeutung, da durch die UN-BRK ein Paradigmenwechsel vollzogen worden ist: Weg von der Politik der Fürsorge, hin zu einer Politik der Rechte. Menschen mit Behinderungen können am besten sagen, an welchen Stellen es bei der Umsetzung der UN-BRK hapert und welche Lösungen sinnvoll wären.

Die Partizipation von Menschen mit Behinderungen in Bezug auf Aktionspläne hat dabei verschiedene Dimensionen: Dies betrifft die Beteiligung bei Erstellung des Aktionsplans, der Umsetzungssteuerung, der Evaluation und der Fortschreibung.

Eine 2017 von der Monitoring-Stelle in Auftrag gegebene vergleichende Analyse der Landesaktionspläne hat gezeigt, dass alle Bundesländer, bis auf Berlin, die Zivilgesellschaft bei der Erstellung

221 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016b), Kapitel 5.5.

222 UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015), Ziff. 5.

223 Ebd., Ziff. 8b.

224 Vgl. Kron / Weber (2013), S. 1f.

225 Vgl. UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015), Ziff. 10.

226 Vgl. UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018b), Ziff. 1c.

227 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018c), Ziff. 53.

der Aktionspläne beteiligen wollte.<sup>228</sup> Manche Beteiligungsmöglichkeiten sollten nur bestimmten Akteuren offenstehen, manche allen Bürger\_innen des jeweiligen Bundeslandes, wie zum Beispiel in Brandenburg.<sup>229</sup> Ebenfalls ein gutes Beispiel ist Thüringen: In seinem 2018 vom Kabinett beschlossenen, aber noch nicht vom Parlament verabschiedeten fortgeschriebenen Aktionsplan hat die Landesregierung die Arbeitsgruppen zur Erarbeitung der Maßnahmen für alle Thüringer\_innen geöffnet.<sup>230</sup> Zudem gab es in einigen Bundesländern Online-Beteiligungsverfahren, die einen niedrigschwelligen partizipativen Zugang ermöglichten. Für die Erarbeitung zukünftiger Aktionspläne sollte daran angeknüpft und Menschen mit Behinderungen in noch stärkerem Umfang eingebunden werden.

Nach Erstellung und Inkrafttreten der Aktionspläne sollte die Zivilgesellschaft auch die Umsetzung des Plans mitsteuern können. Damit sind Gremien und Prozesse gemeint, die die Umsetzung des Aktionsplans überwachen und zum Beispiel der Frage nachgehen, wie der Umsetzungsstand der Maßnahmen ist und ob eine Maßnahme als schon mit Behinderungen an der Evaluation eines Aktionsplans beteiligt werden, das heißt an der menschenrechtlichen Bewertung des Plans, sowie an seiner Fortschreibung. Diese Beteiligungsmöglichkeiten wurden ebenfalls in der oben angesprochenen Analyse untersucht und lassen sich für die Bundesländer schematisch wie folgt darstellen:<sup>231</sup>

### **Beteiligung der Zivilgesellschaft bei der Erstellung des „Thüringer Maßnahmenplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention Version 2.0“**

Am 14. August 2018 hat das Thüringer Kabinett den zweiten Thüringer Maßnahmenplan zur Umsetzung der UN-BRK beschlossen. Darüber hinaus wurde der Maßnahmenplan in den Thüringer Landtag eingebracht und dort im Ausschuss für Arbeit und Soziales, dem Ausschuss für Europa, Kultur und Medien und dem Ausschuss für Bildung, Jugend und Sport beraten.

Die Erstellung des Maßnahmenplans fand unter breiter Beteiligung der Zivilgesellschaft statt.<sup>232</sup> Auf einer öffentlichen Fachkonferenz im November 2016 wurden die neun thematisch gegliederten Arbeitsgruppen (AG) für die Fortschreibung des ersten Maßnahmenplans vorgestellt und alle Thüringer\_innen eingeladen, an diesen AGs teilzunehmen. Bei Bedarf wurden die AGs durch Schrift- und Gebärdensprachdolmetschende begleitet. In den AGs, in denen Vertreter\_innen der Zivilgesellschaft den stellvertretenden

Vorsitz innehatten, wurden Maßnahmen für die einzelnen Handlungsfelder diskutiert und zur Aufnahme in den Maßnahmenplan vorgeschlagen. Wurden Maßnahmen nicht aufgenommen, so wurde dies gegenüber der Zivilgesellschaft begründet. Auf der Internetseite des Thüringer Sozialministeriums wurde ein Dokument mit abgelehnten Maßnahmen und Begründungen für die Ablehnung veröffentlicht.<sup>233</sup> Die Arbeitsgruppen sollen auch nach der Erstellung und Verabschiedung des zweiten Maßnahmenplans regelmäßig tagen und die Umsetzung des Maßnahmenplans aktiv begleiten. Im Januar 2019 haben Vertreter\_innen der Zivilgesellschaft in einer Anhörung im Thüringer Landtag Stellung zum Maßnahmenplan genommen.

Weitere Informationen: <https://www.thueringen.de/th7/tmasgff/soziales/behindertenrechtskonvention>

228 Bei der Analyse wurden nur die in den Aktionsplänen selbst dargelegten Regelungen untersucht. Die in der Realität stattgefundenen Beteiligungsverfahren wurden nicht untersucht.

229 Vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie des Landes Brandenburg (2016), S. 12f.

230 Vgl. Thüringer Landesregierung (2018), S. 15ff.

231 Auch hier wurde nicht überprüft, wie die Beteiligung wirklich vonstattengegangen ist, sondern welche Verfahren im Aktionsplan festgeschrieben worden sind.

232 Vgl. ebd., S. 8ff.

233 Vgl. [https://www.thueringen.de/mam/th7/tmsfg/soziales/unbrk/2019-02-15\\_ubersicht\\_der\\_abgelehnten\\_massnahmenvorschlaege.pdf](https://www.thueringen.de/mam/th7/tmsfg/soziales/unbrk/2019-02-15_ubersicht_der_abgelehnten_massnahmenvorschlaege.pdf) (abgerufen am 19.03.2019).

### Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Umsetzungssteuerung, Evaluation und Fortschreibung von Aktionsplänen

	Beteiligung an Umsetzungssteuerung	Beteiligung an Evaluation	Beteiligung und Fortschreibung
Baden-Württemberg	Landesbehindertenbeauftragte und Landesbehindertenbeirat	Evaluation durch unabhängiges Institut	keine Angaben
Bayern	Landesbehindertenrat	keine Evaluation im Plan vorgesehen	keine Angaben
Berlin	„Einrichtung von Fach-AGs, Einberufung eines Fachbeirats und Durchführung von Fachforen“	keine Evaluation im Plan vorgesehen	keine Fortschreibung im Plan vorgesehen
Brandenburg	Landesbehindertenrat	Evaluation durch „unabhängigen Dritten wird geprüft“	keine Angaben
Bremen	Landesteilhabebeirat		keine Angaben
Hamburg	„Interessenvertretung behinderter Menschen“, Landesteilhabebeirat und Gleichstellungskoordinatorin		keine Angaben
Hessen	ein „mit allen relevanten Akteuren besetztes Gremium“		
Mecklenburg-Vorpommern	Integrationsförrat		
Niedersachsen	„Begleitgremium“	keine Evaluation im Plan vorgesehen	„Begleitgremium“
Nordrhein-Westfalen	„Inklusionsbeirat“		
Rheinland-Pfalz	Arbeitsgruppe „Aktionsplan Plus“ – Landesbeirat zur Teilhabe behinderter Menschen	Evaluation durch unabhängiges Institut	Arbeitsgruppe „Aktionsplan Plus“
Saarland	„Bündnis für Inklusion“	„Monitoring-Stelle“	„Runder Tisch“
Sachsen	keine Angaben	„Behindertenbeauftragter und -verbände werden einbezogen – es wird eine breite Beteiligung geben.“	
Sachsen-Anhalt	durch „Inklusionsausschuss“		
Schleswig-Holstein	Berichte an die Verbände – „Zusammenarbeit, wo dies möglich und sinnvoll ist.“	keine Angaben	keine Angaben
Thüringen	Landesbeirat für Menschen mit Behinderungen + weitere Akteure, Vereine und Verbände	durch „schriftliche Stellungnahme“	

### 9.2.2 Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in vulnerablen Lebenslagen

Menschen in vulnerablen Lebenslagen sind besonders schutzbedürftig. Da sie erfahrungsgemäß in der Ausübung ihrer Rechte stärker eingeschränkt sind als andere, sollten Aktionspläne diese Gruppen, wo notwendig, besonders berücksichtigen. Im Kontext der Behindertenpolitik können zu diesen Gruppen unter anderem Menschen mit Mehrfachbehinderungen, Migrant\_innen mit Behinderungen, Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen, obdachlose Menschen mit Behinderungen sowie Menschen mit Behinderungen in Armut gerechnet werden. Es ist anzunehmen, dass diese Gruppen stärker als andere benachteiligt werden. Die oben erwähnte Analyse hat gezeigt, dass weder

Menschen mit Behinderungen in Obdachlosigkeit noch Menschen mit Behinderungen in Armut in den Aktionsplänen bislang explizit berücksichtigt worden sind. Lediglich der Aktionsplan Baden-Württemberg befasst sich mit „Einrichtungen der Wohnungshilfe“. Die anderen drei Gruppen tauchen teilweise in einigen Aktionsplänen als Handlungsfeld oder in einzelnen Maßnahmen auf – von einer systematischen Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in vulnerablen Lebenslagen auf Landesebene kann allerdings keine Rede sein. Ein gutes Beispiel ist der Nordrhein-Westfälische Aktionsplan, der Menschen mit Mehrfachbehinderungen, Migrant\_innen mit Behinderungen und Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen jeweils eigene Handlungsfelder widmet.




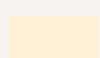


#### Berücksichtigung von Gruppen in vulnerablen Lebenslagen in Aktionsplänen (Stichtag: 1. Juli 2017)

	Menschen mit Mehrfachbehinderungen	Behinderte Menschen mit Migrationshintergrund
<b>Baden-Württemberg</b>	nicht erkannt	nicht thematisiert
<b>Bayern</b>	in einzelnen Maßnahmen	nicht erkannt
<b>Berlin</b>	nicht erkannt	in einzelnen Maßnahmen
<b>Brandenburg</b>	nicht erkannt	als Handlungsfeld
<b>Bremen</b>	nicht erkannt	als Querschnittsthema
<b>Hamburg</b>	in einzelnen Maßnahmen	in einzelnen Maßnahmen
<b>Hessen</b>	in einzelnen Maßnahmen	als Handlungsfeld
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	nicht thematisiert	nicht thematisiert
<b>Niedersachsen</b>	nicht erkannt	nicht thematisiert
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	als Handlungsfeld	als Handlungsfeld
<b>Rheinland-Pfalz</b>	in einzelnen Maßnahmen	erkannt, aber nicht weiter berücksichtigt
<b>Saarland</b>	nicht erkannt	nicht erkannt
<b>Sachsen</b>	nicht erkannt	nicht erkannt
<b>Sachsen-Anhalt</b>	nicht thematisiert	nicht thematisiert
<b>Schleswig-Holstein</b>	nicht erkannt	nicht erkannt
<b>Thüringen</b>	nicht erkannt	nicht thematisiert

Legende siehe folgende Seite.

	<b>Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen</b>	<b>Obdachlose mit Behinderungen</b>	<b>Menschen mit Behinderungen in Armut</b>
<b>Baden-Württemberg</b>	nicht erkannt	nicht erkannt	nicht thematisiert
<b>Bayern</b>	nicht erkannt	nicht thematisiert	nicht thematisiert
<b>Berlin</b>	nicht erkannt	nicht thematisiert	nicht thematisiert
<b>Brandenburg</b>	nicht erkannt	nicht thematisiert	nicht thematisiert
<b>Bremen</b>	nicht erkannt	nicht thematisiert	nicht thematisiert
<b>Hamburg</b>	in einzelnen Maßnahmen	nicht thematisiert	nicht thematisiert
<b>Hessen</b>	als Handlungsfeld	nicht thematisiert	nicht thematisiert
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	nicht erkannt	nicht thematisiert	nicht thematisiert
<b>Niedersachsen</b>	in Maßnahmen	nicht thematisiert	nicht thematisiert
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	als Handlungsfeld	nicht thematisiert	nicht thematisiert
<b>Rheinland-Pfalz</b>	in einzelnen Maßnahmen	nicht thematisiert	nicht thematisiert
<b>Saarland</b>	als Handlungsfeld	nicht thematisiert	nicht thematisiert
<b>Sachsen</b>	als Unterkapitel	nicht thematisiert	nicht thematisiert
<b>Sachsen-Anhalt</b>	nicht erkannt	nicht thematisiert	nicht thematisiert
<b>Schleswig-Holstein</b>	nicht erkannt	nicht thematisiert	nicht thematisiert
<b>Thüringen</b>	nicht erkannt	nicht thematisiert	nicht thematisiert

Quelle: Landesaktionspläne (Stand: 1. Juli 2017)

	Gruppe wird als besonders schützenswerte Gruppe im Sinne der UN-BRK erkannt und als Querschnittsthema berücksichtigt
	Gruppe wird als besonders schützenswerte Gruppe im Sinne der UN-BRK erkannt und als eigenes Handlungsfeld oder Unterkapitel berücksichtigt
	Gruppe wird als besonders schützenswerte Gruppe im Sinne der UN-BRK erkannt und in einzelnen Maßnahmen berücksichtigt
	Gruppe wird im Aktionsplan zwar als besonders schützenswerte Gruppe im Sinne der UN-BRK erkannt, aber nicht weiter berücksichtigt
	Gruppe wird im Aktionsplan zwar thematisiert, aber nicht als eine besonders schützenswerte Gruppe im Sinne der UN-BRK erkannt
	Gruppe wird im Aktionsplan nicht gesondert thematisiert

## 9.3 Fazit und Empfehlungen

Bund, Länder und Kommunen sowie nichtstaatliche Akteure haben seit der Ratifikation der UN-BRK durch Deutschland Aktionspläne erstellt, umgesetzt und somit die Umsetzung der UN-BRK weiter vorangebracht. In unterschiedlichem Maße waren auch Menschen mit Behinderungen daran beteiligt. Aufgrund ihrer zielgerichteten und systematischen Ausrichtung sind Aktionspläne ein wirksames Instrument, um die Umsetzung der UN-BRK zielgerichtet, partizipativ, transparent und koordiniert voranzutreiben und die Lebenswirklichkeit von Menschen mit Behinderungen zu verbessern. Aktionspläne bieten eine wichtige Plattform für den Dialog zwischen staatlichen Stellen und Zivilgesellschaft. Dass Aktionspläne immer weiterentwickelt werden können, neue Anstöße aus Zivilgesellschaft und den Vereinten aufnehmen und neue politische Schwerpunktsetzungen aufgreifen können, zeigt an, welches große Potential sie besitzen. Dieses Potential sollte für die Umsetzung der UN-BRK in der kommenden Dekade weiter genutzt und sogar ausgebaut werden.

Seit den ersten Aktionsplänen ist ein Lernprozess zu beobachten, der zu verbesserten Plänen geführt hat. Dieser Prozess ist aber noch lange nicht abgeschlossen. Aktionspläne sollten als Instrument zur Umsetzung der UN-BRK auch weiterhin genutzt, ausgebaut und zukünftig noch konsequenter an den menschenrechtlichen Vorgaben der UN-BRK orientiert werden. Dabei sollten insbesondere die Abschließenden Bemerkungen des UN-Ausschusses, die Partizipation von Menschen mit Behinderungen sowie die Berücksichtigung von Gruppen in vulnerablen Lebenslagen eine wichtige Rolle spielen.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt **Bund, Ländern und Kommunen**,

- Aktionspläne weiterhin als ein Instrument zur Umsetzung der UN-BRK zu nutzen und diese konsequent an den Vorgaben der UN-BRK auszurichten;
- bei der Fortschreibung wirksame Verfahren zur Partizipation von Menschen mit Behinderungen zu entwickeln und umzusetzen sowie Mittel dafür bereitzustellen;
- bestehende Aktionspläne unter Beteiligung der Zivilgesellschaft menschenrechtlich zu evaluieren und die Evaluations-Ergebnisse bei der Fortschreibung zu berücksichtigen;
- bei zukünftigen Plänen beziehungsweise deren Fortentwicklung die Abschließenden Bemerkungen des UN-Ausschusses zu berücksichtigen; auch sollten Aktionspläne als ein dynamisches Instrument genutzt werden, das in der Lage ist, aktuelle internationale und nationale Entwicklungen aufzunehmen;
- zu prüfen, inwieweit Menschen mit Behinderungen in vulnerablen Lebenslagen im Aktionsplan ein besonderer Platz eingeräumt werden sollte und
- zu prüfen, inwieweit bei zukünftigen Aktionsplänen eine thematische Schwerpunktsetzung sinnvoll ist. So kann die Fokussierung auf Digitalisierung im NAP 3.0 des Bundes Gefähr laufen, wichtige Bereiche wie zum Beispiel die Förderung der unabhängigen Lebensführung von Menschen mit Behinderungen zu vernachlässigen.



## 10 Inklusive Entwicklungszusammenarbeit

Was es heißt, mit einer Behinderung in einem Land des globalen Südens zu leben, liegt außerhalb der Vorstellungskraft der meisten Menschen. In Bangladesch beispielsweise legt man die meisten Wege zu Fuß zurück. Für ein Kind, dessen Bein aufgrund einer Infektion nach einem Unfall amputiert wurde, ist das Leben daher sehr schwer. Zur Schule muss das Kind getragen werden, weil es den Weg auf einem Bein nicht alleine bewältigen kann. In der Schule erlebt es Ausgrenzung durch andere Kinder.<sup>234</sup>

Menschen mit Behinderungen zählen zu den Benachteiligten in vielen Ländern.<sup>235</sup> Trotz der positiven Entwicklungen, die die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) für einige Menschen mit Behinderungen in Ländern des globalen Südens mit sich brachte, haben diese Menschen auch 2019 an der Entwicklung des Landes nicht gleichberechtigt teil. Das unterstreicht der 2018 veröffentlichte UN-Bericht zum Thema Behinderung und nachhaltige Entwicklung.<sup>236</sup> In den Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) beispielsweise sind Menschen mit Behinderungen überdurchschnittlich häufig von Armut betroffen. Sie haben zudem oft keinen Zugang zu Bildung, Gesundheitsdienstleistungen oder Arbeit.<sup>237</sup>

Hier setzt die Arbeit des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) an, dessen Aktivitäten im Bereich Inklusion in den letzten zehn Jahren im Folgenden betrachtet werden. Gemeinsam mit den Partnerländern will die deutsche EZ zur Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen beitragen und sie in

die Lage versetzen, sich selbst und ihren Familien ein gutes Leben und Auskommen zu ermöglichen. Der Mittelzuwachs, den das BMZ im Bundeshaushalt 2019 verzeichnen kann – er liegt erstmals über 10 Milliarden Euro – bietet ein beträchtliches Potential zur Förderung der Menschen, die am meisten benachteiligt sind.

Neben den rechtlich verbindlichen Vorgaben der UN-BRK fordert auch die 2015 von den Vereinten Nationen formulierte Agenda 2030 mit ihren Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) die politisch Verantwortlichen nachdrücklich dazu auf, die deutsche EZ inklusiv zu gestalten.

### 10.1 Menschenrechtliche Vorgaben

Die UN-BRK enthält als erstes menschenrechtliches Übereinkommen einen eigenständigen Artikel zur internationalen Zusammenarbeit, der die Verpflichtungen der Staaten in diesem Handlungsfeld spezifiziert (Art. 32 UN-BRK). Danach soll die internationale Zusammenarbeit einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Menschen mit Behinderungen und zur Bekämpfung ihrer Armut in den Ländern des globalen Südens leisten.<sup>238</sup>

Internationale Entwicklungszusammenarbeit im Sinne der UN-BRK soll die nationalen Umsetzungsbemühungen zur UN-BRK im jeweiligen Partnerland unterstützen. Dazu wirken sowohl Geber- als auch Partnerländer zusammen. Die rechtlichen Verpflichtungen zur Zusammenarbeit

<sup>234</sup> So beginnt beispielsweise Hanifs Geschichte, die sich zum Guten wendet, als er unterstützt durch eine NGO eine Prothese erhält. Seine Eltern konnten diese nicht finanzieren. Siehe UNICEF (2013), S. 30.

<sup>235</sup> Vgl. UN, Department of Economic and Social Affairs (2018).

<sup>236</sup> Ebd.

<sup>237</sup> Ebd., S. 24.

<sup>238</sup> Vgl. UN-BRK, Präambel Buchstabe l) und t).

sind allerdings nicht isoliert zu sehen, sondern in Verbindung mit allen spezifischen und materiellen Rechten der UN-Konvention, beispielsweise dem Recht auf inklusive Bildung, dem Recht auf Arbeit oder dem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (vgl. Art. 24, 27 und 28 UN-BRK).<sup>239</sup>

Wie Entwicklungszusammenarbeit im Sinne der UN-BRK zu gestalten ist, sollte also immer im Kontext des jeweiligen Themas und des dazugehörigen Artikels verstanden werden. Wenn es um die Frage geht, wie die Zusammenarbeit im Bereich Bildung aussehen sollte, können sich sowohl Geber- als auch Partnerländern, an den Bestimmungen zu inklusiver Bildung orientieren.<sup>240</sup>

Die SDGs ergänzen die menschenrechtliche Perspektive der UN-Behindertenrechtskonvention. Sie fordern ebenfalls die Umsetzung von Inklusion in der bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit. Auch der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, der die Umsetzung der UN-BRK in den Vertragsstaaten überwacht, betont die enge Verbindung zwischen der Agenda 2030 mit der UN-BRK.

Das BMZ hat die Dringlichkeit der Agenda 2030 insbesondere für die Entwicklungszusammenarbeit erkannt und angekündigt, sein gesamtes Handeln auf die Agenda auszurichten.<sup>241</sup> Gerade in den hier beispielhaft aufgegriffenen Bereichen inklusive Bildung und Arbeit ist es unerlässlich, sich bei der Umsetzung der UN-BRK auch an der Agenda 2030 zu orientieren. „Niemanden zurücklassen“ – so der Leitsatz der Agenda 2030 – heißt hier: konsequent auf inklusive Bildung zu setzen und sicherzustellen, dass Mädchen und Jungen mit Behinderungen in den Ländern des globalen Südens Zugang zu Bildung, insbesondere zu elementarer Bildung, haben.<sup>242</sup>

## 10.2 Umsetzung der UN-BRK in der deutschen EZ

Ist es Deutschland gelungen, das Gebot einer inklusiv gestalteten Entwicklungszusammenarbeit in den letzten zehn Jahren umzusetzen? Für die Anfangsphase seit 2009 sind einige positive Entwicklungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu vermelden: So war Deutschland einer der ersten Staaten, der 2013 einen eigenen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK in der Entwicklungszusammenarbeit verabschiedete.<sup>243</sup> Der Aktionsplan enthielt einen Maßnahmenkatalog, der dazu beitragen sollte, das übergeordnete Ziel, nämlich die „systematische und querschnittmäßige Verankerung der Inklusion in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“, zu erreichen.<sup>244</sup> In diesem Zusammenhang wurde im BMZ eine Referent\_innenstelle für Inklusion eingerichtet. Zudem wurde in der nachgeordneten Durchführungsorganisation des BMZ, der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ), das Sektorvorhaben Inklusion<sup>245</sup> aufgesetzt. Beides waren gute Ansätze, um den Aufbau von fachlicher Expertise innerhalb der Institutionen voranzutreiben.

Ein weiterer wichtiger Schritt war die anschließende Evaluation des Aktionsplans. Sie wurde 2017 vom Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) durchgeführt. Die Ergebnisse der Evaluierung sind durchwachsen. Am erfolgreichsten war das BMZ bei der Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen als Arbeitgeber im eigenen Haus. Insbesondere in den Bereichen inklusive Personalpolitik und Barrierefreiheit wurden gute Ergebnisse erzielt.<sup>246</sup>

239 Bantekas / Stein / Anastasiou (2018), S. 958.

240 Ebd.

241 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2018b), S. 4.

242 UN, General Assembly (2015), S. 17.

243 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2013). Die Laufzeit des Aktionsplans wurde bis 2017 verlängert.

244 Ebd., S. 4. Zu den Maßnahmen zählte unter anderem die Qualifizierung des entwicklungspolitischen Personals durch Fortbildungen oder die systematische Berücksichtigung von Inklusion bei der Erstellung von Sektorkonzepten des BMZ.

245 Das Sektorvorhaben Inklusion berät das BMZ in Fragen der Umsetzung von Inklusion in der EZ, begleitet die entsprechenden Umsetzungsprozesse und sensibilisiert auch GIZ-Mitarbeitende für das Thema.

246 DEval (2017), S. ix.

### Externe Evaluierung des Aktionsplans des BMZ

Das BMZ war das erste Bundesministerium, das einen eigenen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK verabschiedet hat. Es hatte sich schon früh entschieden, den Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen extern evaluieren zu lassen, um zu klären, inwieweit er zu einer systematischen Verankerung von Inklusion in der Entwicklungszusammenarbeit beigetragen hat.

Der Aktionsplan enthielt drei strategische Ziele: die Selbstverpflichtung zur Inklusion im BMZ erhöhen, die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in den Partnerländern stärken, die Kooperation mit Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft und multilateralen Organisationen ausbauen.

Die Evaluierung durch das DEval wurde von einer Referenzgruppe begleitet, in die das BMZ,

die GIZ und die KfW, aber auch die Zivilgesellschaft sowie die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte einbezogen waren. Durch die Zusammenarbeit in der Referenzgruppe wurden während der Evaluierung immer wieder Impulse gesetzt, die durch das DEval aufgegriffen wurden. Dadurch entstand zum einen ein besseres Verständnis für die Positionen der vertretenen Institutionen, zum anderen auch ein starker Fokus auf die menschenrechtlichen Vorgaben der UN-BRK.

Besonders hervorzuheben sind die vielen praxisrelevanten Empfehlungen, die das DEval aus seiner Evaluierung abgeleitet hat. Diese bieten dem BMZ einen reichen Schatz an Ansatzpunkten für die zukünftige Bearbeitung von Inklusion in der Entwicklungszusammenarbeit.

Das DEval kritisierte, dass die Ziele in anderen Bereichen, etwa die Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in den Partnerländern, der Ausbau von Kompetenzen und Expertise des Fachpersonals oder die Verankerung von Inklusion in Planungsprozessen und Verfahren der Entwicklungszusammenarbeit, kaum oder nur ansatzweise erreicht wurden.<sup>247</sup> Aus der Evaluierung hat das DEval einen breiten Fächer an Empfehlungen formuliert und verschiedene Hebel identifiziert, die das BMZ und die Durchführungsorganisationen bedienen könnten beziehungsweise sollten, um Inklusion in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit stärker zu verankern. Besonders hervorzuheben ist hier die Erarbeitung einer Inklusionsstrategie des BMZ als wichtiges Grundlagenpapier, die den Aktionsplan erklärtermaßen ablösen soll.<sup>248</sup> Die Inklusionsstrategie soll eine Richtschnur für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit sein, die die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen als Querschnittsthema in der Arbeit des BMZ aufzeigt.

Aus der Umsetzung der Agenda 2030, die das BMZ als Priorität betrachtet, sollte sich für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen gerade auch für die Entwicklungszusammenarbeit eine erhöhte Schubkraft ergeben, so die Kritik des DEval.<sup>249</sup>

Nach der Veröffentlichung des Evaluierungsberichts hat das BMZ seinen Willen zur Umsetzung der Empfehlungen unterstrichen.<sup>250</sup> Es sicherte zu, die Umsetzung von Inklusion in den Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit besser finanziell und personell zu unterstützen und Fachkompetenzen aufzubauen. Das BMZ verpflichtete sich ebenso, bis Mitte 2018 eine Inklusionsstrategie zu erstellen. Diese Ziele sind bis heute allerdings nicht erreicht worden.

Darüber hinaus unterstützt das BMZ grundsätzlich die Einführung einer OECD-Kennung zu Inklusion von Menschen mit Behinderungen, die entscheidend zur Sammlung von disaggregierten Daten im Sinne der Agenda 2030 beitragen kann.<sup>251</sup> Diese

<sup>247</sup> DEval (2017), S. x-xi.

<sup>248</sup> Ebd., S. 105–106.

<sup>249</sup> Ebd., S. 92.

<sup>250</sup> Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2017).

<sup>251</sup> Ebd., S. 3.

Kennung ist in Deutschland allerdings noch nicht eingeführt worden. Sie würde ermöglichen, dass die geplanten Vorhaben des BMZ systematisch danach eingestuft werden, ob sie einen Beitrag zur Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen leisten. Darüber hinaus könnte das BMZ wesentlich präziser als bisher ermitteln, in welcher Höhe Mittel für die Förderung von Inklusion verplant worden sind.

Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zeigte sich 2015 besorgt darüber, dass die Rechte von Menschen mit Behinderungen in den Politikkonzepten und Programmen des BMZ nicht ausreichend beachtet werden.<sup>252</sup> Er empfahl dem BMZ daher die Einführung einer Datenbank mit Informationen zur Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in allen Programmen und Projekten. Er empfahl auch die Ausarbeitung von Kriterien, mit denen die Verwirklichung dieser Rechte besser analysiert, gemessen und gesteuert werden kann. Überdies legte der UN-Ausschuss Deutschland nahe, eine budgetpolitische Zielgröße für die Rechte von Menschen mit Behinderungen einzuführen, die die Überwachung und Rechenschaftslegung ermöglicht und unterstützt sowie zur Umsetzung der Ziele der Agenda 2030 beiträgt.<sup>253</sup>

In Reaktion auf den Bericht der Vereinten Nationen erarbeitete die Bundesregierung 2016 verschiedene begrüßenswerte Maßnahmen für ihren Nationalen Aktionsplan 2.0. Hierunter fällt beispielsweise die Erarbeitung der bereits genannten, aber noch nicht in Kraft gesetzten Inklusionsstrategie, die Umsetzung von Inklusion in den Sonderinitiativen des BMZ oder die Verbesserung der Datengrundlage und des Monitorings zur Situation von Menschen mit Behinderungen.<sup>254</sup> Der Aktionsplan setzt sich die systematische und querschnittsmäßige Verankerung der Rechte von

Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungspolitik sowie die Anpassung von Strukturen und Praktiken der Entwicklungszusammenarbeit, die zur Umsetzung der Agenda 2030 beitragen können, zum Ziel. Handlungsschwerpunkt soll hier auch die Verbesserung der Datenlage sein.<sup>255</sup> Die Maßnahmen des Aktionsplans im Bereich der EZ weisen zwar alle in die richtige Richtung, werden aber teilweise nicht umgesetzt, wie die Verabschiedung der Inklusionsstrategie, oder nur schleppend verfolgt, wie die Verbesserung der Datenlage.

Da es noch keine Inklusionsstrategie im BMZ gibt, kann man sich beispielsweise an der 2018 verabschiedete Strategie des BMZ „Entwicklungspolitik 2030“ orientieren, um zu verstehen, wie das BMZ die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Bereich der SDGs umsetzen will. Diese bleibt in vielen Bereichen recht vage, obwohl doch gerade in der Umsetzung der Agenda 2030 Menschen mit Behinderungen eine zentrale Rolle einnehmen sollten, wenn die Erreichung der SDGs gelingen soll. Wenn es etwa um die Bekämpfung von Hunger und Armut oder die Verbesserung im Bildungsbereich geht, wäre eine differenziertere Betrachtung notwendig. Hier wurde bisher nicht deutlich gemacht, dass Menschen mit Behinderungen von diesen Bemühungen vorrangig profitieren sollen.<sup>256</sup> Ähnlich ist der Bericht der Bundesregierung auf dem High-Level Political Forum 2016<sup>257</sup> zur Umsetzung der Agenda 2030 gestaltet – auch hier ist die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen zu wenig in den Fokus gerückt, wenn man den Zielen der Agenda 2030 tatsächlich gerecht werden will.<sup>258</sup>

Für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen in der Entwicklungszusammenarbeit ist das Gebot der Partizipation von bleibender Wichtigkeit: Die angestrebte wirtschaftliche

---

252 UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015), Ziff. 59.

253 Ebd., Ziff. 60.

254 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016b), S. 280.

255 Ebd., S. 182.

256 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2018a), S. 14–15.

257 Das High-Level Political Forum (HLPF) ist das führende Gremium mit universeller Teilnahme aller UN-Mitgliedstaaten zur Diskussion von Fragen nachhaltiger Entwicklung. Seit 2016 überprüft das HLPF die Umsetzung der Agenda 2030. Diese Prüfungen der staatlichen Umsetzungsbemühungen sind freiwillig.

258 Bundesregierung (2016).

Entwicklung wird nicht fruchtbar sein, wenn Frauen, Männer und Kinder mit Behinderungen nicht einbezogen werden. Wenn sie weiterhin von Bildung und Erwerbsleben ausgeschlossen bleiben, wird eine umfassende Verbesserung der Lebenssituation in den jeweiligen Ländern nicht möglich sein.<sup>259</sup> Die Exklusion von Menschen mit Behinderungen bedeutet nicht nur hohe Kosten für Menschen mit Behinderungen sowie ihre Familien, sondern zieht hohe Kosten für die Gesellschaft als Ganzes nach sich.<sup>260</sup>

## 10.3 Fazit und Empfehlungen

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hatte zwar in den ersten Jahren nach 2009 wichtige Schritte unternommen, um die deutsche Entwicklungszusammenarbeit inklusiver zu machen und den Rechten von Menschen mit Behinderungen in seiner Arbeit größeren Stellenwert einzuräumen. Besonders hervorzuheben ist die Einrichtung des Sektorvorhabens Inklusion in der GIZ, der Aktionsplan des BMZ zu Inklusion und seine Evaluierung durch Externe sowie die Maßnahmen im Nationalen Aktionsplan 2.0 der Bundesregierung. Ein Durchbruch in Sachen Inklusion in der deutschen Entwicklungspolitik wurde allerdings bislang nicht erreicht. Das BMZ steht immer noch vor der Herausforderung, die Verpflichtungen aus der UN-BRK systematischer in die eigene Politik aufzunehmen und dieses Querschnittsthema in seiner Bandbreite in der EZ zu bearbeiten. Wenn die Bundesregierung den Zielen der Agenda 2030 Rechnung tragen will, müsste sie ihre Entwicklungspolitik außerdem grundsätzlich dahingehend prüfen, wie ihre Vorhaben zur Förderung von den Menschen mit Behinderungen beitragen können.

Inklusion wird in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit immer noch zu wenig beachtet – selbst die Diskussion um die Agenda 2030 hat die Umsetzung von Inklusion innerhalb der deutschen EZ nicht vorangebracht. Entscheidende Schritte, etwa die lang angekündigte Inklusionsstrategie des BMZ, lassen auf sich warten. Das BMZ läuft damit Gefahr, seine anfänglichen Meriten zu verspielen. Deutschland droht im internationalen Vergleich die Weichenstellung in diesem wichtigen Thema zu verpassen.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt dem **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** deshalb,

- die angekündigte Inklusionsstrategie zügig zu verabschieden, mit den notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen zu hinterlegen und zügig umzusetzen;
- die Einführung der OECD-Kennung zu Inklusion und Empowerment von Menschen mit Behinderungen mit allen unterstützenden Mechanismen sicherzustellen. Dadurch können die Daten zur Umsetzung der Agenda 2030 disaggregiert und Maßnahmen zur Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen systematisch erfasst werden;
- gemeinsam mit seinen Durchführungsorganisationen (GIZ und KfW) Menschen mit Behinderungen in Partnerländern differenziert zu erfassen und sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen durch geeignete Instrumente und Institutionen an Programmen und Projekten der Entwicklungszusammenarbeit beteiligt werden. Die Beteiligung sollte Teil der Planung, Umsetzung und dem Monitoring der EZ-Projekte sein.

<sup>259</sup> Banks / Polack o.J.

<sup>260</sup> Ebd., S. 59.



## 11 Fazit

Deutschland hat sich in der ersten Umsetzungsdekade der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) positiv verändert. Als die UN-Konvention am 26. März 2009 in Deutschland in Kraft trat, war Behindertenpolitik noch weitgehend ein Thema für Spezialist\_innen. Dass Menschen mit Beeinträchtigungen nicht behindert sind, sondern durch äußere Umstände behindert werden, erkannten nur wenige. Historisch dominierte in Deutschland eine Fürsorgepolitik, die Menschen mit Behinderungen in die passive Rolle der Leistungsempfänger\_innen drängte. Die Rechte von Menschen mit Behinderungen dagegen als ein Menschenrechts- und Querschnittsthema zu begreifen, das alle Lebensbereiche erfasst und von allen Politikfeldern zu gestalten ist, war vor 2009 kaum intendiert.

Vieles hat sich in den letzten zehn Jahren in die richtige Richtung entwickelt. In behindertenpolitischer Perspektive konnte die UN-BRK enorme programmatische Akzente setzen und die bereits in Deutschland angelegten Entwicklungen und Forderungen hin zu mehr Selbstbestimmung, Gleichstellung und Autonomie von Menschen mit Behinderungen – unabhängig von Art und Schwere der Beeinträchtigung – als feste Größen etablieren. Die UN-BRK als menschenrechtliches Übereinkommen ist zu einer großen Leitlinie der Politik geworden, entlang derer heute entscheidende gesellschaftspolitische Debatten geführt werden.

Vielerorts können Umsetzungserfolge verbucht werden. Von ihnen konnte dieser Bericht in seiner inhaltlichen Begrenzung nur einige wichtige schlaglichtartig aufgreifen. Dies sind zum Beispiel die zahlreichen Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Konvention, die Weiterentwicklung der Behindertengleichstellungsgesetze und der wahlrechtlichen Regelungen. Aber auch die Teilhabeberichterstattung auf Bundesebene, die Verbesserung der Datenbasis in Form einer Repräsentativbefragung, die erstmalig Erkenntnisse zur

Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen verfügbar machen wird, die zunehmenden Angebote in Leichter Sprache sowie die Tatsache, dass die UN-BRK im Betreuungsrecht zunehmend als Maßstab wahrgenommen wird, können hier genannt werden.

An diesen Fortschritten, mit denen die Rechte der Menschen mit Behinderungen stärker in den Fokus und auch im Alltag zur Geltung gebracht werden konnten, haben viele mitgewirkt. Menschen mit Behinderungen sind an erster Stelle zu nennen. Sie selbst – als Einzelpersonen oder vertreten durch ihre Organisationen – haben sich teilweise unter schwierigen Bedingungen mit ihrer Erfahrung und Expertise in die Umsetzungsprozesse, die bundesweit auf allen politischen Ebenen bis in die kleinsten Kommunen laufen, eingebracht. Aber auch Menschen aus Politik und Verwaltung, aus Bund, Ländern und Gemeinden, aus den Verbänden und auch die Vertreter\_innen vieler Professionen, etwa der Richter- und Anwaltschaft, der Pädagogik oder der Rehabilitation, der Wissenschaft sowie die Angehörigen von Menschen mit Behinderungen haben zu den Erfolgen bei der Umsetzung der UN-BRK maßgeblich beigetragen.

Gleichwohl müssen sich die politischen Verantwortlichen und diejenigen in anderen gesellschaftlichen Schlüsselpositionen weiter den großen Herausforderungen stellen, die die Umsetzung der UN-Konvention mit sich bringt. Es muss im Wesentlichen darum gehen, einer Stagnation oder gar Umkehr der Inklusionsdynamik entgegenzuwirken. Wie der vorliegende Bericht zeigt, ist in den Bereichen Wohnen und Arbeit aller Inklusionsrhetorik und allen Bemühungen zum Trotz im Bundesdurchschnitt keine deutliche Abnahme von Exklusion zu verzeichnen – bei großen regionalen Unterschieden. 2017 lebten im Bundesdurchschnitt mehr Menschen mit Behinderungen in stationären Wohneinrichtungen als 2009, auch die Zahl der Werkstattbeschäftigten hat sich stetig erhöht. Das ist besorgniserregend und steht im



klaren Widerspruch zur Zielsetzung der UN-BRK. Im Bildungsbereich ist die sogenannte Exklusionsquote, die den Anteil der Schüler\_innen außerhalb des allgemeinen Schulsystems erfasst, im Bundesdurchschnitt nicht nennenswert gesunken und in drei Bundesländern sogar gestiegen. Die Förderung von Schüler\_innen mit Förderbedarf findet also fast unvermindert in Sondereinrichtungen statt. Auch das ist mit der UN-BRK nicht in Einklang zu bringen.

Diese Entwicklungen gilt es umzukehren, beispielsweise für den Wohnbereich durch eine akteursübergreifende Strategie der Deinstitutionalisierung, für die Werkstätten durch eine schrittweise Angleichung an sozialversicherungsrechtliche Arbeitsverhältnisse und für den Bereich der inklusiven Schule dadurch, dass der Bund die Länder ähnlich wie beim „Digitalpakt“, auf den sich Bund und Länder Ende Februar 2019 geeinigt haben, beim Aufbau eines inklusiven Schulsystems unterstützt – mit einem „Pakt für Inklusion“.

Betrachtet man die allgemeine Diskussion über die Bedeutung der UN-BRK für Politik und Gesellschaft, so fällt auf: Die Bedeutung der UN-Konvention in der ersten Dekade ihrer Umsetzung wird sehr unterschiedlich bewertet. Während die einen die normative Kraft der UN-BRK nutzen, um gesellschaftlichen Wandel anzustoßen, möchten andere das „Kapitel UN-BRK“ schon lange geschlossen sehen. Wiederum andere verbinden mit ihr zwar ein Projekt von beträchtlicher historischer Dimension, sind jedoch zugleich von der folgenlosen Inklusionsrhetorik enttäuscht. Bei einer allgemeinen Bewertung der vergangenen Dekade sind Widersprüche also vorprogrammiert.

Fakt ist: Nur ein Teil von Politik und Gesellschaft nimmt den Auftrag der UN-BRK bislang an und setzt ihn praktisch um, während andere gesellschaftliche Kräfte absichtlich oder unabsichtlich dem Ziel einer inklusiven Gesellschaft entgegenwirken.

Die Bilanz fällt also gemischt aus. Gewiss hätte in zehn Jahren mehr für Menschen mit Behinderungen erreicht werden können. Bei einigen politischen Entscheidungen, beispielsweise in den Bereichen Wohnen, Mobilität, gesellschaftliche Teilhabe, Bildung oder Arbeit, ist es nicht

nachvollziehbar und teilweise sachwidrig, dass Menschen mit Behinderungen gegenüber anderen Interessen noch immer das Nachsehen haben. Offenbar wird davon ausgegangen, dass gewisse strukturelle Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen unvermeidbar seien. Gleichwohl hat die UN-BRK in der ersten Dekade ihrer Umsetzung wichtige Entwicklungen angestoßen und sich als dauerhafter Maßstab für die Bewertung staatlichen Handelns etabliert.

Zentrale Aufgabe bleibt es, die zum Teil immer noch bestehende soziale Ausgrenzung und strukturell angelegte Segregation von Menschen mit Behinderungen, auch wenn sie mitunter als „Inklusion“ betitelt wird, zu überwinden. Wirkliche Inklusion ist nur dann erreicht, wenn jeder Mensch von Anfang an und unabhängig von Grad und Schwere einer Beeinträchtigung gleichberechtigt Teil der Gesellschaft sein kann. Denjenigen, die heute in Sondereinrichtungen leben, sollte ermöglicht werden, sich als Teil einer gesellschaftlichen Mitte zu erleben und dort einen selbstbestimmten Lebensweg zu gehen. Die zu beobachtende Öffnung von Regelsystemen für Menschen mit Behinderungen einerseits und der nachweisliche Ausbau von Sonderstrukturen andererseits, schaffen eine paradoxe Konfliktlage, die zugunsten von echter Inklusion im Sinne der UN-BRK aufgelöst werden muss. Dass schlecht gemachte Integration unter dem Etikett „Inklusion“ betrieben wird, entwertet den Inklusionsbegriff auf nicht akzeptable Weise. Integration setzt auf die Wiedereingliederung, anstatt Menschen von Anfang an unabhängig von Art und Schwere der Beeinträchtigung voll teilhaben zu lassen.

In ihrer Rechtsverbindlichkeit liegt die Kraft der UN-BRK, sie zeigt die nicht eingelösten gesellschaftspolitischen Versprechen gegenüber dem Individuum auf. In ihr liegt ein von Politik und Gesellschaft bei Weitem noch nicht ausreichend wahrgenommenes Potenzial gesellschaftlicher Erneuerung. Ob allerdings dieses enorme Innovationspotenzial in der kommenden Dekade weiter zur Entfaltung gebracht werden kann, hängt vom politischen Willen und der gemeinsamen Kraftanstrengung ab.

## 12 Literatur und Dokumente

**85. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister** (2014): Beschluss der 85. Konferenz Justizministerinnen und Justizminister am 6. November 2014 in Berlin. Bericht der Bund – Länder – Arbeitsgruppe „Bereitstellung von Kommunikationshilfen in gerichtlichen Verfahren“. [https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschlusse/2014/herbstkonferenz14/I\\_3.pdf](https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschlusse/2014/herbstkonferenz14/I_3.pdf) (abgerufen am 08.02.2019)

**Aichele, Valentin** (2012): Barrieren im Einzelfall überwinden: Angemessene Vorkehrungen gesetzlich verankern. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Aichele, Valentin / Degener, Theresia** (2013): Frei und gleich im rechtlichen Handeln. Eine völkerrechtliche Einführung zu Artikel 12 UN-BRK. In: Aichele, Valentin (Hg.): Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht. Artikel 12 der UN-Behindertenrechtskonvention. Baden-Baden: Nomos. 1. Auflage, S. 37–66

**Aktion Mensch e.V.** (2017): Faktenblatt. Aktion Mensch-Umfrage zur Barrierefreiheit in deutschen Städten. <https://www.aktion-mensch.de/aktions-tag-5-mai/Auswertung-Barriereindex.html> (abgerufen am 29.01.2019)

**Aktion Mensch e.V.** (2018a): Inklusionsbarometer Arbeit. Eine Kurzanalyse der Inklusionsbarometer 2013 bis 2017. Bonn: Aktion Mensch e.V.

**Aktion Mensch e.V.** (2018b): Inklusionslagebarometer Arbeit. Ein Instrument zur Messung von Fortschritten bei der Inklusion von Menschen mit Behinderung auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Bonn: Aktion Mensch e.V.

**Althoff, Nina** (2017): Das Diskriminierungsverbot im nationalen deutschen Recht. In: Scherr, Albert / El-Mafaalani, Aladin / Gökçen Yüksel, Emine (Hg.): Handbuch Diskriminierung. Wiesbaden: Springer Reference Sozialwissenschaften, S. 239–261

**Antidiskriminierungsstelle des Bundes** (2014): Handbuch „Rechtlicher Diskriminierungsschutz“. Baden-Baden: Nomos

**Banks, Morgon / Polack, Sarah (o.J.)**: The Economic Costs of Exclusion and Gains of Inclusion of People with Disabilities, <http://disabilitycentre.lshtm.ac.uk/new-report-economic-costs-exclusion-gains-inclusion-people-disabilities/> (abgerufen am 19.03.2019)

**Bantekas, Ilias / Penillas, Facundo C. / Trömel, Stefan** (2018): Article 27. Work and Employment. In: Bantekas, Ilias / Stein, Michael A. / Anastasiou, Dimitris (Hg.): The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary. Oxford: Oxford University Press, S. 764–800

**Bantekas, Ilias / Stein, Michael A. / Anastasiou, Dimitris** (Hg.) (2018): The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary. Oxford: Oxford University Press

**Behindertenbeauftragte aus Bund und Ländern** (2018): Hamburger Erklärung. Wohnraumoffensive für mehr Barrierefreiheit und inklusive Quartiersentwicklung in Städten und Gemeinden nutzen. <https://www.hamburg.de/contentblob/11873238/fb0d58f73b616f4df-29f963614e5bfc2/data/d-hamburger-erklaerung.pdf> (abgerufen am 08.02.2019)

**Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz Hamburg**

(30.06.2010): Pressemitteilung: Inklusion statt Ausgrenzung. Hamburg. <https://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/2355814/2010-06-30-bsg-unterschrift-konsenspapier/>

**Berghahn, Sabine / Klapp, Micha / Tischbirek, Alexander** (2016): Evaluation des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes

**Bielefeldt, Heiner** (2009): Zum Innovationspotential der UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Bühler, Ernst / Stolz, Konrad** (2017): Ärztliche Behandlung und „unterstützte Entscheidungsfindung“ – Betreuung entbehrlich? In: Betreuungsrechtliche Praxis (BtPrax) 2017, 167–172

**Bundesagentur für Arbeit** (2018): Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Analyse Arbeitsmarkt, Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderung, Deutschland 2017. Nürnberg. <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201712/analyse/analyse-arbeitsmarkt-schwerbehinderte/analyse-arbeitsmarkt-schwerbehinderte-d-0-201712-pdf.pdf> (abgerufen am 18.02.2019)

**Bundesarbeitsgemeinschaft überörtlicher Sozialhilfeträger** (2018): Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe der überörtlichen Träger der Sozialhilfe 2016. Münster

**Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz** (2018): Betreuungsrecht. Eine Broschüre über die Grundzüge des Betreuungsrechts und Informationen zur Vorsorgevollmacht und den dazugehörigen Formularen. Berlin: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. Berlin: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

**Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat**

(2018): Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen. Ergebnisse des Wohngipfels am 21. September 2018 im Bundeskanzleramt. Berlin. [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2018/ergebnisse-wohngipfel.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2018/ergebnisse-wohngipfel.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (abgerufen am 08.02.2019)

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales**

(2013): Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen, Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales**

(2016a): Forschungsbericht 470. Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderung. [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb470-wahlrecht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb470-wahlrecht.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (abgerufen am 08.02.2019)

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales**

(2016b): „Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft“. Nationaler Aktionsplan 2.0 der Bundesregierung zur UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Schwerpunkte/inklusion-nationaler-aktionsplan-2.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Schwerpunkte/inklusion-nationaler-aktionsplan-2.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (abgerufen am 03.03.2019)

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales**

(2016c): Zweiter Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen. Teilhabe – Beeinträchtigung – Behinderung 2016. Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Soziales

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales**

(2018a): „Initiative SozialraumInklusiv“: Maßnahmen für gleichberechtigte Teilhabe fördern. <https://umsetzungsbegleitung-bthg.de/service/aktuelles/initiativesozialrauminklusiv-massnahmen-fuer-gleichberechtigte-teilhabe-foerdern/> (abgerufen am 08.02.2019)

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales**

(2018b): Häufige Fragen zum Bundesteilhabegesetz (BTHG). <https://www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Inklusion/Fragen-und-Antworten/fragen-und-antworten.html> (abgerufen am 08.02.2019)

**Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur**

(2017): Bericht des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur nach § 66 Personenbeförderungsgesetz. [http://www.bdo.org/uploads/assets/58a189c68c43ad3b8e000040/original/17-22\\_Anlage\\_Bericht.pdf?1486981574](http://www.bdo.org/uploads/assets/58a189c68c43ad3b8e000040/original/17-22_Anlage_Bericht.pdf?1486981574) (abgerufen am 11.01.2019)

**Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur** (2018): Mobilität in Deutschland – MiD. Ergebnisbericht. Bonn: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

**Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2013): Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen 2013. Bonn/Berlin: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

**Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2017): Stellungnahme des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zum DEval-Bericht: Evaluierungen des Aktionsplans des BMZ zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen 2017. [https://www.bmz.de/de/zentrales\\_downloadarchiv/erfolg\\_und\\_kontrolle/BMZ-Stellungnahme\\_zum\\_DEval-Bericht\\_Evaluierung\\_des\\_Aktionsplans\\_Inklusion\\_2017.pdf](https://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/erfolg_und_kontrolle/BMZ-Stellungnahme_zum_DEval-Bericht_Evaluierung_des_Aktionsplans_Inklusion_2017.pdf) (abgerufen am 14.01.2019) (abgerufen am 19.01.2019)

**Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2018a): Entwicklungspolitik 2030. Neue Herausforderungen – neue Antworten. [https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepa-piere/Strategiepapier455\\_06\\_2018.pdf](https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepa-piere/Strategiepapier455_06_2018.pdf) (abgerufen am 19.01.2019)

**Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung**

(2018b): Entwicklungspolitik ist Zukunftspolitik – Ressortbericht des BMZ zur Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und der SDGs 2018. [www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepa-piere/Strategiepapier457\\_10\\_2018.pdf](http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepa-piere/Strategiepapier457_10_2018.pdf) (abgerufen am 30.01.2019)

**Bundesregierung** (12.07.2016): Bericht der Bundesregierung zum High-Level Political Forum on Sustainable Development 2016. [https://www.bmz.de/de/zentrales\\_downloadarchiv/Presse/HLPF-Bericht\\_final\\_DE.pdf](https://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Presse/HLPF-Bericht_final_DE.pdf) (abgerufen am 08.02.2019)

**CDU / CSU / SPD** (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 19. Legislaturperiode <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d-4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> (abgerufen am 29.01.2019)

**CDU / FDP** (2017): Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017–2022. <https://www.cdu-nrw.de/koalitionsvertrag-fuer-nordrhein-westfalen-2017-2022> (abgerufen am 08.02.2019)

**Deutscher Bundestag** (06.07.2016): 10 Jahre nach dem Inkrafttreten des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes – Eine Reform ist überfällig. Antrag der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Ulla Schauws, Beate Müller-Gemmeke, Corinna Rüffer, Luise Amtsberg, Kai Gehring, Britta Haßelmann, Katja Keul, Tom Koenigs, Renate Künast, Monika Lazar, Irene Mihalic, Özcan Mutlu, Dr. Konstantin von Notz, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 18/9055

**Deutscher Bundestag** (2018): Zwischenbericht zum Nationalen Aktionsplan zur UN-Behindertenrechtskonvention. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 19/5260

**Deutscher Bundestag** (2019a): Erkenntnisse der Bundesregierung über die Qualifikation und Aufgaben von Schulhelferinnen und Schulhelfern im Bereich inklusiver Bildung und Kindertagesbetreuung Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Matthias Seestern-Pauly, Katja Suding, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/6855, Drucksache 19/7261

**Deutscher Bundestag** (2019b): Bericht zum Stand und zu den Ergebnissen der Maßnahmen nach Artikel 25 Absatz 2 bis 4 des Bundesteilhabegesetzes. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 19/6929

**Deutscher Städte- und Gemeindebund / Terragon** (2017): Barrierefreies Bauen im Kostenvergleich. Eine Analyse notwendiger Mehrausgaben gegenüber konventionellen Bauweisen von TERRAGON WOHNBAU. [https://www.terragon-gmbh.de/fileadmin/user\\_upload/studien\\_content/20170407\\_TERRAGON-Studie\\_Kostenvergleich-Barrierefreies-Bauen.pdf](https://www.terragon-gmbh.de/fileadmin/user_upload/studien_content/20170407_TERRAGON-Studie_Kostenvergleich-Barrierefreies-Bauen.pdf) (abgerufen am 16.02.2019)

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2016): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland. Januar 2015 – Juni 2016. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2018): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland. Juli 2017 – Juni 2018. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention** (2013): Evaluationsbericht der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention zum Hessischen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Kurzdarstellung mit Empfehlungen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention** (2014): Bericht der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention zum Behindertenpolitischen Maßnahmenpaket für das Land Brandenburg. Kurzdarstellung mit Empfehlungen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention** (2015): Parallelbericht an den UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen anlässlich der Prüfung des ersten Staatenberichts Deutschlands gemäß Artikel 35 der UN-Behindertenrechtskonvention. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/Parallelberichte/\\_Parallelbericht\\_an\\_den\\_UN-Fachausschuss\\_fuer\\_die\\_Rechte\\_von\\_Menschen\\_mit\\_Behinderungen\\_150311.pdf.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Parallelberichte/_Parallelbericht_an_den_UN-Fachausschuss_fuer_die_Rechte_von_Menschen_mit_Behinderungen_150311.pdf.pdf) (abgerufen am 18.01.2019)

**Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention** (2016): Evaluations-Bericht. Ergebnisse der Evaluierung des Thüringer Maßnahmenplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention** (2017a): Inklusive Bildung ist ein Menschenrecht. Warum es die inklusive Schule für alle geben muss. Unter Mitarbeit von Valentin Aichele und Susann Kroworsch. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention** (2017b): Das Recht auf inklusive Bildung. Allgemeine Bemerkung Nr. 4 des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Unter Mitarbeit von Susann Kroworsch. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte



**Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention** (2019): Auswertung der Koalitionsvereinbarungen in Bund und Ländern: Zentrale Anliegen der UN-BRK. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/monitoring/koalitionsvertraege/> (abgerufen am 08.02.2019)

**DEval** (Hg.) (2017): Evaluierung des Aktionsplans des BMZ zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen. Bonn: DEval

**DSW / DZHW / IHS / Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)** (2017): beeinträchtigt studieren – best2. Datenerhebung zur Situation Studierender mit Behinderung und chronischer Krankheit 2016/17

**DZHW / DSW** (2016): Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland 2016 – 21. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt vom Deutschen Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (abgerufen am 31.01.2019)

**Eichenhofer, Eberhard** (2018): Angemessene Vorkehrungen als Diskriminierungsdimension im Recht. Menschenrechtliche Forderungen an das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz. Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes

**Europäische Kommission** (2008): Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung {SEK(2008) 2180} {SEK(2008) 2181} /\* KOM/2008/0426 endg. – CNS 2008/0140 \*/ , 2.7.2008.

**Franz, Daniel / Beck, Iris** (2015): Evaluation des Ambulantisierungsprogramms in Hamburg. Hamburg: Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (AGFW)

**Fromme, Christine** (2012): Studieren mit Behinderung und chronischer Krankheit – die Herausforderungen annehmen. [https://www.studentenwerke.de/sites/default/files/ibs\\_ft\\_herausforderungen\\_annehmen\\_fromme.pdf](https://www.studentenwerke.de/sites/default/files/ibs_ft_herausforderungen_annehmen_fromme.pdf) (abgerufen am 31.01.2019)

**Gattermann-Kasper, Maike** (2016): Nachteilsausgleiche – Alles klar ... oder. Kritischer Blick auf ein etabliertes Instrument im Lichte der UN-BRK. In: Klein, Uta (Hg.) (2016): Inklusive Hochschule. Neue Perspektiven für Praxis und Forschung. Weinheim: Beltz Juventa, S. 104–122

**Güllner, Manfred** (2014): Deutschland: Auf dem Weg zu einer „inklusive Gesellschaft“? In: Güllner, Manfred / Raffelhüschen, Bernd: Deutsche Post. Glücksatlas 2014. München / Bonn: Albrecht Knaus Verlag / Deutsche Post AG, S. 89–109

**Haberstroh, Julia / Knebel, Maren / Müller, Tanja** (2014): Menschen mit Demenz zu selbstbestimmten Entscheidungen über medizinische Maßnahmen befähigen. In: Betreuungsrechtliche Praxis (BtPrax) 2014, S. 195–197

**Heyde, Achim M. / Schindler, Christiane** (2015): Inklusive Hochschule – Erfordernisse an das Hochschul- und Sozialrecht. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 63 (1), S. 3–8

**Hochschulrektorenkonferenz** (2009): Eine Hochschule für Alle. Empfehlung der 6. Mitgliederversammlung am 21.4.2009 zum Studium mit Behinderung/chronischer Krankheit. [https://www.hrk.de/uploads/tx\\_szconvention/Entschliessung\\_HS\\_Alle.pdf](https://www.hrk.de/uploads/tx_szconvention/Entschliessung_HS_Alle.pdf) (abgerufen am 31.01.2019)

**Informations- und Beratungsstelle Studium und Behinderung (IBS) des Deutschen Studentenwerks** (2018): Aktionspläne der Länder zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Maßnahmen im Bereich Hochschule. [https://www.studentenwerke.de/sites/default/files/landesaktionsplaene\\_uebersicht\\_barrierefrei\\_stand\\_2018\\_03.pdf](https://www.studentenwerke.de/sites/default/files/landesaktionsplaene_uebersicht_barrierefrei_stand_2018_03.pdf) (abgerufen am 31.01.2019)



**Institut Mensch, Ethik und Wissenschaft**

(2018): Evaluation des 1. Aktionsplans der Landeshauptstadt München zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Berlin. [http://www.muenchen-wird-inklusiv.de/wp-content/uploads/Abschlussbericht\\_barrierefrei.pdf](http://www.muenchen-wird-inklusiv.de/wp-content/uploads/Abschlussbericht_barrierefrei.pdf) (abgerufen am 04.03.2019)

**Internationale Arbeitsorganisation (1983):**

Übereinkommen 159. Übereinkommen über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed\\_norm/-normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_c159\\_de.htm](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-normes/documents/normativeinstrument/wcms_c159_de.htm) (abgerufen am 29.01.2019)

**Klein, Uta** (Hg.) (2016): Inklusive Hochschule. Neue Perspektiven für Praxis und Forschung. Weinheim: Beltz Juventa

**Klemm, Klaus** (2018): Unterwegs zur inklusiven Schule. Lagebericht 2018 aus bildungsstatistischer Perspektive. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung

**Kosuch, Renate** (2018): Unterstützte Entscheidungsfindung aus (kommunikations)psychologischer Sicht. Zwei Modelle für die Betreuungsgestaltung. In: *Betreuungsrechtliche Praxis – BtPrax* 2018 (6), S. 213–216

**Kotzur, Markus / Richter, Clemens** (2012): Anmerkungen zur Geltung und Verbindlichkeit der Behindertenrechtskonvention im deutschen Recht. In: Welke, Antje (Hg.): *UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen*. Berlin: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V., S. 81–92

**Krah, Felix / Zimmermann, Lea** (2015): Das Konzept der angemessenen Vorkehrungen in der deutschen Rechtsordnung. Humboldt Law Clinic Grund- und Menschenrechte in Kooperation mit Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V. . [https://www.isl-ev.de/attachments/article/1252/Working\\_Paper\\_Nr.6.pdf](https://www.isl-ev.de/attachments/article/1252/Working_Paper_Nr.6.pdf) (abgerufen am 19.01.2019)

**Kron, Winfried / Weber, Benedikt** (2013): Die Behindertenrechtskonvention in Hessen – ein Plan zur Umsetzung. In: *Rechtsdienst der Lebenshilfe* 2013 (2), S. 61–64

**Kroworsch, Susann** (2019): Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen. Zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Bereichen Wohnen, Mobilität, Bildung und Arbeit. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Kultusministerkonferenz** (2010): Pädagogische und rechtliche Aspekte der Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention – VN-BRK) in der schulischen Bildung. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 18.11.2010 (abgerufen am 31.01.2019)

**Kultusministerkonferenz** (2011): Inklusive Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in Schulen. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 20.10.2011 (abgerufen am 31.01.2019)

**Kultusministerkonferenz / Hochschulrektorenkonferenz** (2015): *Lehrerbildung für eine Schule der Vielfalt. Gemeinsame Empfehlung von Hochschulrektorenkonferenz und Kultusministerkonferenz*. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 12.03.2015 / Beschluss der Hochschulrektorenkonferenz vom 18.03.2015 (abgerufen am 31.01.2019)

**Landschaftsverband Rheinland** (2019): Wohnbezogene Hilfen im Rheinland: Daten und Fakten. [https://www.lvr.de/de/nav\\_main/inklusion\\_4/wohnen\\_2/ambulantvorstationr/ambulant\\_vorstationaer.jsp](https://www.lvr.de/de/nav_main/inklusion_4/wohnen_2/ambulantvorstationr/ambulant_vorstationaer.jsp) (abgerufen am 08.02.2019)

**Lembke, Ulrike** (2016): Europäisches Antidiskriminierungsrecht in Deutschland. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APUZ)* 2016 (9), S. 11–16

**Lipp, Volker** (2017): Assistenzprinzip und Erwachsenenschutz. Zur Kritik des Fachausschusses zur UN-Behindertenrechtskonvention am Betreuungsrecht. In: *FamRZ* 2017/1, S. 4–11

**Loytved, Helge** (2018): Zur Bedeutung der Art. 12 und 13 UN-BRK für sozialrechtliche Verwaltungs- und Gerichtsverfahren. In: Die Sozialgerichtsbarkeit – SgB 2018 (2), S. 86–90

**Matta, Vanita u.a.** (2017): Qualität in der rechtlichen Betreuung. Abschlussbericht. 1. Auflage. Köln: Bundesanzeiger Verlag, herausgegeben vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

**Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie des Landes Brandenburg** (Hg.) (2016): Behindertenpolitisches Maßnahmenpaket der Landesregierung 2.0. Unser Weg zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Kabinettsbeschluss 13. Dezember 2016. [http://www.masgf.brandenburg.de/media\\_fast/4055/200\\_16\\_anlage\\_bmp2-0\\_161213.pdf](http://www.masgf.brandenburg.de/media_fast/4055/200_16_anlage_bmp2-0_161213.pdf) (abgerufen am 04.03.2019)

**Nieß, Meike / Aichele, Valentin** (2018): Selbstbestimmt unterwegs in Berlin? Mobilität von Menschen mit Behinderungen aus menschenrechtlicher Perspektive. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Nobis, Claudia / Kuhnimhof, Tobias** (2018): Mobilität in Deutschland – MiD Ergebnisbericht. Studie von infas, DLR, IVT und infas 360 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (FE-Nr. 70.904/15). Bonn, Berlin. [http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2017\\_Ergebnisbericht.pdf](http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2017_Ergebnisbericht.pdf) (abgerufen am 05.03.2019)

**Nolting, Hans-Dieter u.a.** (2017): Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes in der betreuungsrechtlichen Praxis im Hinblick auf vorgelagerte „andere Hilfen“ unter besonderer Berücksichtigung des am 01.07.2014 in Kraft getretenen Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde. Abschlussbericht Band I/Band II. 1. Auflage. Köln: Bundesanzeiger Verlag, herausgegeben vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

**Palleit, Leander** (2010): Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. 1. Auflage. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Prognos** (2013): Umsetzung und Akzeptanz des Persönlichen Budgets. Endbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht 433. Basel u.a.: Prognos

**Prognos** (2014): Forschungsbericht 446: Evaluation des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Abschlussbericht. Basel u.a.: Prognos

**Prognos** (2016): Evaluation des Bayerischen Aktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Endbericht. Basel u.a.: Prognos

**Prognos** (2017): Evaluation des Maßnahmeplans der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Endbericht. Basel u.a.: Prognos

**Schleswig-Holsteinischer Landtag** (26.02.2016): Stand der Umsetzung der Entschließung „Demokratie lebt auch von Wahlbeteiligung“. Bericht der Landesregierung, Drucksache 18/3902

**Schnellenbach, Annette** (2018): 30 Jahre Betreuungsgerichtstag e.V. – Rückschau und Ausblick. In: Betreuungsrechtliche Praxis – BtPrax 2018 (4), S. 127–128

**Series, Lucy / Nilsson, Anna** (2018): Art. 12 CRPD: Equal Recognition before the Law. In: Bantekas, Ilias / Stein, Michael A. / Anastasiou, Dimitris (Hg.): The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary. Oxford: Oxford University Press, S. 339–382

**Statistisches Bundesamt** (2018a): Statistik der schwerbehinderten Menschen 2017, Kurzbericht, S. 5–6

**Statistisches Bundesamt** (2018b): Statistisches Jahrbuch 2018. Deutschland und Internationales. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/StatistischesJahrbuch2018.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/StatistischesJahrbuch2018.pdf?__blob=publicationFile) (abgerufen am 29.01.2019)

**Stemmer, Petra** (2016): Studieren mit Behinderung/Beeinträchtigung. Teil I. Recherchestudie – Inklusion im Hochschulbereich. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos

**Thüringer Landesregierung** (2018): Thüringer Maßnahmenplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Version 2.0, Entwurfsfassung, Stand vom 14.08.2018 (gemäß Kabinettsbeschluss). [https://www.thueringen.de/mam/th7/tmsfg/soziales/unbrk/massnahmenplan\\_unbrk\\_2.0\\_-\\_fassung\\_des\\_kabinettsbeschlusses.pdf](https://www.thueringen.de/mam/th7/tmsfg/soziales/unbrk/massnahmenplan_unbrk_2.0_-_fassung_des_kabinettsbeschlusses.pdf) (abgerufen am 05.03.2019)

**UN** (1993): World Conference on Human Rights. Vienna Declaration and Programme of Action. Note by the Secretariat, UN-Doc. A/CONF.157/23. <http://www.un-documents.net/ac157-23.htm> (abgerufen am 04.03.2019). Zitiert nach der deutschen Übersetzung der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen. [https://menschenrechte-durchsetzen.dgvn.de/fileadmin/user\\_upload/menschenr\\_durchsetzen/bilder/Menschenrechtsdokumente/2.1\\_Wiener\\_Erklaerung\\_und\\_Aktionsprogramm\\_web.pdf](https://menschenrechte-durchsetzen.dgvn.de/fileadmin/user_upload/menschenr_durchsetzen/bilder/Menschenrechtsdokumente/2.1_Wiener_Erklaerung_und_Aktionsprogramm_web.pdf) (abgerufen am 04.03.2019)

**UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen** (2015): Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, UN-Doc. CRPD/C/DEU/CO/1. Zitiert nach der von der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention beauftragten und geprüften Übersetzung. [www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/UN-Dokumente/CRPD\\_Abschliessende\\_Bemerkungen\\_ueber\\_den\\_ersten\\_Staatenbericht\\_Deutschlands.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/UN-Dokumente/CRPD_Abschliessende_Bemerkungen_ueber_den_ersten_Staatenbericht_Deutschlands.pdf) (abgerufen am 29.02.2019)

**UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen** (2016): Allgemeine Bemerkung Nr. 4 zum Recht auf inklusive Bildung. Zitiert nach der von der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention beauftragten und geprüften Übersetzung. [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/UN-Dokumente/CRPD\\_Allgemeine\\_Bemerkung\\_Nr4\\_zum\\_Recht\\_auf\\_inklusive\\_Bildung.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/UN-Dokumente/CRPD_Allgemeine_Bemerkung_Nr4_zum_Recht_auf_inklusive_Bildung.pdf) (abgerufen am 02.01.2018)

**UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights** (1990): General comment No. 3: The nature of States parties' obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), UN Doc. E/1991/23

**UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights** (2006): General Comment No. 18. The Right to Work, UN Doc. E/C.12/GC/18

**UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights** (2009): General Comment No. 20. Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), UN Doc. E/C.12/GC/20

**UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities** (2012): Concluding Observations on the initial report of China, UN Doc. CRPD/C/CHN/CO/1

**UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities** (2014a): General Comment No. 1 on equal recognition before the law, UN Doc. CRPD/C/GC/1

**UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities** (2014b): General comment No. 2 (2014). Article 9: Accessibility, UN Doc. CRPD/C/GC/2

**UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities** (2016): General comment No. 3 (2016) on women and girls with disabilities, UN Doc. CRPD/C/GC/3

**UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities** (2017a): Concluding Observations on the initial report of Canada, UN Doc. CRPD/C/CAN/CO/1

**UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities** (2017b): Concluding Observations on the initial report of Jordan, UN Doc. CRPD/C/JOR/CO/1

**UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities** (2017c): Concluding Observations on the initial report of Panama, CRPD/C/PAN/CO/1

**UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities** (2017d): General comment No. 5 (2017) on living independently and being included in the community, UN Doc. CRPD/C/GC/5

**UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities** (2018a): General comment No. 6 (2018) on Equality and Non-discrimination, UN Doc. CRPD/C/GC/6

**UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities** (2018b): List of issues prior to submission of the combined second and third periodic report of Germany, UN Doc. CRPD/C/DEU/QPR/2-3

**UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities** (2018c): General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, UN Doc. CRPD/C/GC/7

**UN, Department of Economic and Social Affairs** (2018): Realization of the Sustainable Development Goals by, for and with Persons with Disabilities. UN Flagship Report on Disability and Development 2018, UN Doc. A/73/220

**UN, General Assembly** (1966a): International Covenant on Civil and Political Rights, Resolution, UN Doc. A/RES/2200A (XXI)

**UN, General Assembly** (1966b): International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Resolution, UN Doc. A/RES/2200A (XXI)

**UN, General Assembly** (2006): Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Resolution, UN Doc. A/RES/61/106

**UN, General Assembly** (2015): Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development, UN Doc. A/RES/70/1

**UN, Office of the High Commissioner for Human Rights** (2002): Handbook on National Human Rights Plans of Action. New York, Geneva

**UN, Office of the High Commissioner for Human Rights** (2014): Thematic study on the right of persons with disabilities to live independently and be included in the community, UN Doc. A/HRC/28/37

**UNICEF** (2013): The State of the World's Children 2013. Children with disabilities. New York: UNICEF

**Zinkler, Martin/De Sabbata, Kevin** (2017): Unterstützte Entscheidungsfindung und Zwangsbehandlung bei schweren psychischen Störungen – ein Fallbeispiel. R&P – Recht und Psychiatrie (2017) 35: 207–212.

## Abkürzungen

<b>Abb.</b>	Abbildung	<b>DUK</b>	Deutsche UNESCO-Kommission
<b>Abs.</b>	Absatz	<b>DZHW</b>	Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung
<b>Art.</b>	Artikel	<b>EMRK</b>	Europäische Menschenrechtskonvention
<b>AGG</b>	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz	<b>EZ</b>	Entwicklungszusammenarbeit
<b>BGB</b>	Bürgerliches Gesetzbuch	<b>GIZ</b>	Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit
<b>BGBI.</b>	Bundesgesetzblatt	<b>HLPF</b>	High-Level Political Forum
<b>BGG</b>	Behindertengleichstellungsgesetz	<b>IHS</b>	Institut für Höhere Studien
<b>BMAS</b>	Bundesministerium für Arbeit und Soziales	<b>KfW</b>	Kreditanstalt für Wiederaufbau
<b>BMBF</b>	Bundesministerium für Bildung und Forschung	<b>LVR</b>	Landschaftsverband Rheinland
<b>BMJV</b>	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	<b>LWL</b>	Landschaftsverband Westfalen-Lippe
<b>BMZ</b>	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	<b>LWO</b>	Landeswahlordnung
<b>BTHG</b>	Bundesteilhabegesetz	<b>MBO</b>	Musterbauordnung der Bauministerkonferenz
<b>CESCR</b>	UN-Committee on the Economic, Social and Cultural Rights	<b>MobG</b>	Berliner Mobilitätsgesetz
<b>CRPD</b>	UN-Committee for the Rights of Persons with Disabilities	<b>BE</b>	
<b>DEval</b>	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit	<b>NAP</b>	Nationaler Aktionsplan
<b>DIMR</b>	Deutsches Institut für Menschenrechte	<b>n.F.</b>	neue Fassung
<b>DIN-Normen</b>	erarbeitete freiwillige Standards des Deutschen Instituts für Normung	<b>NRW</b>	Nordrhein-Westfalen
<b>DSW</b>	Deutsches Studentenwerk	<b>NVR</b>	Nahverkehr Rheinland
		<b>NWL</b>	Nahverkehr Westfalen-Lippe
		<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-operation and Development
		<b>ÖPNV</b>	Öffentlicher Personennahverkehr

---

<b>PBefG</b>	Personenbeförderungsgesetz
<b>Rn.</b>	Randnummer
<b>SDG</b>	Sustainable Development Goals
<b>SGB</b>	Sozialgesetzbuch
<b>UN</b>	United Nations
<b>UN- BRK</b>	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen der Ver- einten Nationen UN-Konvention
<b>UN- Sozial- pakt</b>	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen, siehe UN, General Assembly (1966b)
<b>UN- Zivil- pakt</b>	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte der Vereinten Nationen , siehe UN, General Assembly (1966a)
<b>WfbM</b>	Werkstatt für behinderte Menschen
<b>ZPO</b>	Zivilprozessordnung



## Anhang

- Die Monitoring-Stelle UN-Behinder-  
tenrechtskonvention
- Darstellung des Staatenberichts-  
zyklus

## Die Monitoring-Stelle UN-Behinderten- rechtskonvention

2009 hat Deutschland die UN-Behindertenrechtskonvention sowie ihr Zusatzprotokoll ratifiziert. Die UN-Konvention ist seitdem geltendes Recht in Deutschland. Artikel 33 Absatz 2 der UN-Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten zur Einrichtung einer unabhängigen Monitoring-Stelle, die die Umsetzung der UN-Konvention kritisch begleitet. Das Deutsche Institut für Menschenrechte, die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz), wurde 2009 mit dieser Aufgabe betraut und hat hierfür die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention eingerichtet. Das Institut setzt sich dafür ein, dass Deutschland die Menschenrechte im In- und Ausland einhält und fördert.

Aufgabe der Monitoring-Stelle ist es, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu schützen und die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention durch Deutschland zu überwachen. Sie setzt sich dafür ein, dass die UN-Konvention bei innen- und außenpolitischen Entscheidungen berücksichtigt wird und trägt dazu bei, die Rechte von Menschen mit Behinderungen bekannter zu machen. Wenn nötig mahnt sie die Einhaltung der UN-Konvention an. Die Monitoring-Stelle forscht zu Themen der UN-Konvention und ihrer Verwirklichung in Deutschland und berät die

Politik in Bund, Ländern und Kommunen sowie die Justiz, Anwaltschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft bei der Auslegung und Umsetzung der UN-Konvention.

Die Monitoring-Stelle arbeitet eng mit staatlichen und nichtstaatlichen Stellen zusammen, etwa mit Bundes- und den Landesbehindertenbeauftragten oder behindertenpolitischen Verbänden. Sie tauscht sich regelmäßig mit Monitoring-Stellen anderer Länder aus. Zudem berichtet sie dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen über die Umsetzung der Konvention in Deutschland.

Die Monitoring-Stelle hat jedoch nicht das Mandat, Beschwerden nachzugehen oder in Einzelfällen rechtlich zu beraten – sie nimmt keine Ombudsfunktion wahr. Sie gibt jedoch nach bestem Vermögen Auskunft über geeignete Beratungsstellen.

Finanziert wird die Monitoring-Stelle im Kern aus dem Etat des Deutschen Bundestags, ihre Aufgaben sind gesetzlich verankert. Darüber hinaus sichert ein Vertrag zwischen Nordrhein-Westfalen und dem Deutschen Institut für Menschenrechte, dass die Monitoring-Stelle den Umsetzungsprozess in diesem Bundesland dauerhaft begleitet.

Weitere Informationen

[www.institut-fuer-menschenrechte.de/  
monitoring-stelle-un-brk](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk)

## Darstellung des Staatenberichtszyklus



## Impressum

### HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin  
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Analyse I März 2019

ISBN 978-3-946499-45-9 (Print)

ISBN 978-3-946499-46-6 (PDF)

### SATZ

Da-TeX Gerd Blumenstein, Leipzig

GRAFIKEN S. 14, 15, 54, 90

WEBERSUPIRAN.berlin

### TITELBILD

© Andi Weiland | Gesellschaftsbilder.de

### DRUCK

bud Potsdam



© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2019  
Alle Rechte vorbehalten

**Deutsches Institut  
für Menschenrechte**

Zimmerstraße 26/27  
10969 Berlin

[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)